Наклейка
штемпель

ИСТОРИЧЕСКІЙ
ОЧЕРКЪ
ГУБЕРНСКАГО УПРАВЛЕНІЯ
ОТЪ
ПЕРВЫХЪ ПРЕОБРАЗОВАНІЙ ПЕТРА В.
ДО
УЧРЕЖДЕНІЯ ГУБЕРНІЙ ВЪ 1775 ГОДУ.

ДИССЕРТАЦІЯ

Александра Р. Славатинскаго

ДЛЯ ПОЛУЧЕНІЯ СТЕПЕНИ МАГИСТРА ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

. . . . Weil so die Gemeinde eine Bedeutung für sich und ein eigenes Leben hat, so ist sie auch eine Persönlichkeit, und zwar eine von dem Staate verschiedene Persönlichkeit. Sie hat ihr eigenes Recht, eigenes Vermögen, eine besondere Wirksamkeit. Wesshalb sollte sie hier nicht ihrer Freiheit sich erfreuen und selbständig ihre Angelegenheiten verwalten? Die eigentliche Vormundschaft hat nur da guten Grund, wo es der bevormundeten Person an der Fähigkeit gebricht für sich Selber zu Sorgen... Dem normalen Zustande der Gemeinde aber sagt nur die Selbständigkeit derselben als Regel zu.

(Allgemeines Staatsrecht v. Bluntschli 2-e Aufl. 1857).

КІЕВЪ.
Въ Университетской Типографіи.
1859.

По опредѣленію Юридическаго Факультета печатать позволяется.
30 апрѣля 1859.

Деканъ Н. Иванищевъ.

ВВЕДЕНІЕ.

Конецъ 17 и начало 18 столѣтій ознаменованы рядомъ реформъ, преобразовавшихъ допетровскую систему областнаго управленія, открывшихъ новый періодъ въ его историческомъ развитіи — періодъ замыкающійся учрежденіемъ губерній въ 1775 году. Періодъ этотъ можно назвать переходнымъ — отъ фискальнаго и военнаго управленія 17 ст. къ гражданскому и благоустройственному управленію настоящаго времени. Рядъ реформъ, которыми онъ открывается: отдѣленіе селъ отъ городовъ въ 1699 г. и окончательно въ 1720 г., вслѣдъ за образованіемъ магистратовъ; раздѣленіе имперіи на губерніи въ 1708 и окончательно въ 1719 г., когда губерніи были раздѣлены на провинціи, провинціи на уѣзды. Такимъ образомъ, вслѣдъ за этими реформами, въ областномъ управленіи установилась лѣствица административныхъ инстанцій — управленіе губернское, провинціальное, уѣздное, городовое и сельское. Каждая изъ этихъ инстанцій получила и свойственное ей устройство. Впрочемъ, замѣтить должно, что не во всѣхъ перечисленныхъ нами инстанціяхъ устройство управленія обозначилось съ одинаковою отчотливостію: болѣе опредѣлилось устройство управленія губернскаго, провинціальнаго и городоваго, гораздо менѣе — уѣзднаго и сельскаго. Мы избрали своей

задачей прослѣдить устройство управленія высшей област-
ной инстанціи — губернскаго управленія въ *тѣсномъ смыслѣ* — до радикальнаго преобразованія всей системы областнаго управленія Екатериной II 7 ноября 1775 г. Мы предположили разсмотрѣть: административное дѣленіе, установившееся вначалѣ 18 вѣка и существовавшее до реформы 1775 года; говоря-же объ устройствѣ губерн-
скаго управленія, продположили изложить развитіе за-
коноположеній о губернаторахъ и ихъ товарищахъ, объ устройствѣ губернской канцеляріи и предметахъ ея вѣ-
домства — дѣлахъ судебныхъ, полицейскихъ и финансовыхъ, о порядкѣ надзора за губернскимъ управленіемъ — перво-
начально посредствомъ фискаловъ, впослѣдствіи посред-
ствомъ прокуроровъ. Всему этому мы считаемъ нужнымъ предпослать разсмотрѣніе тѣхъ общихъ началъ, которыя постепенно раскрывались въ областномъ управленіи 18 ст., обусловливая его устройство. Такимъ образомъ, разсужденіе наше само собою распадается на три от-
дѣла: 1) общій взглядъ на развитіе областнаго управленія въ 18 ст. 2) административное дѣленіе и 3) устройство управленія губернскаго. Главнымъ источникомъ для нашего разсужденія служило полное собраніе законовъ (т. III — XX), которое составляетъ едва ли не единственный источ-
никъ для изученія администраціи 18 ст. Мемуары со-
временниковъ, какъ напримѣръ, Данилова и Болотова, а еще болѣе драгоцѣнное сочиненіе Радищева, заключая въ себѣ множество любопытныхъ данныхъ какъ для изу-
ченія общественной, такъ и для знакомства съ прави-
тельственной стороной 18 вѣка — не носятъ характера ис-
точника несомнѣннаго уже по одной своей неофиціальности.

Мы остановились, такимъ образомъ, на 18 вѣкѣ— эпохѣ любопытнѣйшей, преисполненной для насъ самого живаго интереса. Посреди обстановки 18 ст. слагались наши общественные нравы, вырабатывались коренныя начала нашей административной системы, обусловившія ея своеобразное устройство; посреди обстановки 18 столѣтія обозначался цвѣтъ сословной кости, выростали и запасались житейскими правилами пресловутые герои Крутогорска; посреди обстановки 18 вѣка вырабатывалась административная централизація, слагалась правительственная опека. Подъ вліяніемъ этихъ новыхъ началъ нашей администраціи видоизмѣнялся прежній характеръ областнаго управленія, водворялись въ немъ новыя формы: фискальный и военный характеръ областныхъ правителей 17 вѣка замѣнялся гражданскимъ и благоустройственнымъ характеромъ правителей позднѣйшаго времени—изъ блюстителя интересовъ казны областной правитель превращался въ *хозяина и опекуна* губерніи; съѣзжая изба преобразовалась въ губернскую канцелярію, изъ которой составились теперешнія палаты; не вполнѣ опредѣлившійся порядокъ дѣлопроизводства замѣнялся сложною канцелярскою процедурою Въ 18 ст. выработалась большая часть тѣхъ административныхъ формъ, которыя существуютъ и понынѣ: мы думаемъ, поэтому, что для правильной постановки, для удовлетворительнаго разрѣшенія множества тѣхъ вопросовъ, которые въ послѣднее время стали болѣе и болѣе вызываться окрѣпшимъ общественнымъ самосознаніемъ — необходимо всестороннее изученіе 18 вѣка.

Между прочимъ, что представляетъ намъ наша

историко-юридическая литература для изученія 18 вѣка? ни мало не преувеличивая, можно сказать: почти ничего. Большая часть нашихъ историко-юридическихъ изслѣдованій посвящена временамъ отдаленнѣйшимъ: на 18 же вѣкѣ приходится самое незначительное ихъ число. Мы не говоримъ ни о недавно вышедшемъ сочиненіи г. Дмитріева, съ которымъ мы не успѣли еще ознакомиться, не говоримъ о замѣчательной въ свое время диссертаціи г. Кавелина, изображающей развитіе судоустройства и гражданскаго судопроизводства отъ уложенія до учрежденія губерній, составляющей теперь почти библіографическую рѣдкость — но изслѣдованія Арсеньева, Вицына и Троцины, при своихъ относительныхъ достоинствахъ, не восполняютъ обозначеннаго нами пробѣла въ нашей историко-юридической литературѣ. А между прочимъ, для изученія 18 ст. имѣется самый сподручный матеріалъ: мы говоримъ о собраніи законовъ — незабвенномъ памятникѣ просвѣщенныхъ трудовъ 2-го отдѣленія императорской канцеляріи. Но вотъ идетъ 29 годъ, какъ собраніе законовъ издано, но все еще и донынѣ оно составляетъ мертвый капиталъ, необогатившій отечественнаго законовѣдѣнія высокими процентами. И каждому новому изслѣдователю приходится приниматься за суровье, безъ общихъ руководительныхъ началъ, черпаемыхъ изъ литературной его обработки. Въ такомъ положеніи были и мы: лишенные литтературныхъ пособій, при изученіи избраннаго нами предмета, имѣя подъ рукою массу самого необработаннаго матеріала, мы не могли придти къ удовлетворительному рѣшенію избранной задачи, и предлагаемое разсужденіе — безъ всякихъ притязаній на на-

учное достоинство. Принимаясь за свой трудъ, мы имѣли ввиду болѣе всего собственное поученіе: изученіемъ историческаго развитія областнаго управленія 18 столѣтія мы желали подготовиться къ пониманію системы нынѣ дѣйствующей. Принимаясь за свой трудъ, мы думали: какъ бы неоцѣненна была услуга изслѣдователя, предпринявшаго для областнаго управленія 18 ст. трудъ, подобный труду автора Областныхъ учрежденій Россіи въ 17 вѣкѣ. Кому неизвѣстно это блистательнѣйшее изслѣдованіе, доставившее своему автору такую заслуженную популярность, однимъ разомъ примкнувшее его имя къ немногочисленной фалангѣ нашихъ талантливѣйшихъ юристовъ—Неволина, Валуева, Калачова и Кавелина. Изслѣдованіе г. Чичерина, вмѣстѣ съ другими его статьями—лучшее достояніе нашей юной юридической науки.

Исповѣдуемся: ознакомившись по книгѣ г. Чичерина съ областными учрежденіями 17 ст., мы первоначально думали, на основаніи матеріала, представляемаго собраніемъ законовъ, прослѣдить ихъ дальнѣйшее историческое развитіе въ 18 вѣкѣ, до реформы 1775 г. Но чѣмъ болѣе накоплялся относящійся сюда матеріалъ—тѣмъ неудобоисполнимѣе, при теперешнихъ нашихъ обстоятельствахъ, казалось намъ это намѣреніе; чѣмъ болѣе мы ознакомливались съ нѣкоторыми теоретическими сторонами вопроса, тѣмъ болѣе измѣнялась и самая точка зрѣнія на предметъ. Такъ мало-по-малу съуживалась наша задача, такъ мало-по-малу слагалась и иная административная теорія. Задумавши первоначально изобразить историческое развитіе всей системы областнаго управленія въ 18 вѣкѣ,

мы ограничились потомъ только высшей его инстанціей; начавши съ поклоненія принципу государственному, стройной системѣ администраціи французской, мы постепенно переходили на-сторону начала общественнаго, безсистемнаго порядка администраціи англійской. Авторъ Очерковъ Англіи и Франціи думаетъ, что задача публициста въ настоящее время охранять начало *государственное*; мы же думаемъ, что задача его поднимать начало *общественное*. Или точнѣе: г. Чичеринъ полагаетъ что публицистъ обязанъ охранять мирное и разумное человѣческое общежитіе, состоящее въ гармоническомъ примиреніи начала государственнаго и общественнаго — порядка и свободы. Истина неоспоримая. Но вопросъ въ томъ, гдѣ искать этого примиренія: въ системѣ предупрежденія или пресѣченія, въ стройной и симметрической централизаціи французской, въ безсистемномъ-ли административномъ самоуправленіи англійскомъ? Но вопросъ въ томъ, въ сочиненіяхъ какихъ публицистовъ преобладаетъ охраненіе мирнаго и разумнаго человѣческаго общежитія: въ глубокихъ изслѣдованіяхъ Токвиля, въ классическомъ трудѣ Гнейста, или въ L'individu et l'état Дюпонъ-Вита, административныхъ этюдахъ Вивьена.

Скажемъ нѣсколько словъ о нашемъ взглядѣ на внутреннее значеніе разсматриваемаго нами момента въ историческомъ развитіи отечественнаго областнаго управленія. Сколько мы поняли основной принципъ, заправляющій развитіемъ администраціи въ 18 столѣтіи — принципъ этотъ состоитъ въ постепенной замѣнѣ военно-фискальной правительственной дѣятельности гражданско-благоустройственною: въ законодательныхъ мѣрахъ Пе-

тра преобладаетъ еще начало *казеннаго прибытка*, но временемъ Екатерины II оно мало-по-малу блѣднѣетъ предъ идеей *благоустройства общественнаго*. Устроивъ свое хозяйство, укрѣпивши свою военную силу, правительство въ 18 вѣкѣ стало заботиться и о благосостояніи народа. Предъ нимъ стояло общество, о которомъ Екатерина II сказала вѣрное слово, что въ немъ каждый живетъ только для себя, не помышляя о благѣ общемъ — общество, которое всѣмъ предшествовавшимъ историческимъ ходомъ сдѣлано было неспособнымъ къ инициативѣ личной, насущному элементу самоуправленія (Selfgovernment). Единственно-возможный путь для разрѣшенія новой задачи правительства была административная опека единственно-возможнымъ органомъ администраціи — бюрократія. Бюрократія-же, не будучи подчинена строгому контролю правительства, наклонна всегда къ злоупотребленіямъ: ея строгое подчиненіе центру дѣлается, поэтому, насущною потребностію общества. Такъ, изъ самого свойства новыхъ задачъ правительства — стремленія къ благоустройству общественному, изъ свойствъ жизни общественной, посреди которой задачи эти рѣшались — неспособности общества къ самоуправленію — вытекли коренныя начала нашей административной системы административная централизація и опека, мало-по-малу развивавшіяся втеченіе 18 столѣтія, сообщая всей системѣ управленія своеобразное устройство. Такимъ образомъ, въ мысляхъ нашихъ сложилось такое представленіе о развитіи администраціи въ 18 вѣкѣ: стремленіе правительства къ благоустройству общественному, при тогдашнемъ состояніи общества, укрѣпляло ад-

министративную опеку, административная опека устанавливала преобладаніе бюрократіи, преобладаніе бюрократіи вызывало необходимость централизаціи. Въ губернской канцеляріи сосредоточивалось управленіе всѣми мѣстными интерессами, губернаторъ сдѣлался опекуномъ обывателей, хозяиномъ ввѣренной ему губерніи. Губернская канцелярія подчинилась строгому контролю правительства центральнаго — она приводила въ исполненіе указы сената, предписанія коллегій.

I.

Общій взглядъ на развитіе областнаго управленія въ 18 в.

Предъ нами двѣ системы областнаго управленія, началами своими и своимъ устройствомъ совершенно противоположныя: воеводское управленіе 17 столѣтія, губернаторское управленіе настоящаго времени. Системы эти, сказали мы, совершенно противоположны: управленіе 17 вѣка проникнуто началомъ *военно-фискальнымъ*, губернаторское управленіе настоящаго времени—началомъ *гражданско-благоустройственнымъ*. Различныя начала обусловливаютъ и различное устройство: воеводское управленіе 17 ст. *бюрократически-децентрализованное*, губернаторское управленіе настоящаго времени въ своемъ болѣе организованномъ устройствѣ проникнуто началами *административной централизаціи*. Болѣе подробныя черты устройства обѣихъ системъ управленія состоятъ въ слѣдующемъ: во-главѣ областнаго управленія въ 17 ст. стоитъ *воевода*, въ рукахъ котораго сосредоточиваются всѣ вѣтви областной администраціи и юстиціи. При помощи своихъ товарищей, онъ управляетъ областію въ съѣзжей избѣ, представляющей неорганизованное присутственное мѣсто, съ неопредѣлившимся порядкомъ дѣлопроизводства. Изба раздѣляется на повытья, между которыми распредѣлены дѣла самымъ безразличнымъ способомъ: въ денежномъ повытьѣ вѣдаются дѣла судныя, въ судномъ дѣла финансовыя. За повытьями сидятъ подъячіе, занимающіеся письмоводствомъ: они не представляютъ іерархіи долж-

ностныхъ лицъ, съ обозначеннымъ кругомъ служебныхъ правъ и обязанностей. Въ дѣлопроизводствѣ избы мы также не замѣчаемъ никакой опредѣлившейся системы: нѣтъ письменныхъ формъ для бумагъ и отчетовъ, нѣтъ назначенныхъ сроковъ для производства дѣлъ, нѣтъ установленнаго порядка въ сношеніяхъ административныхъ инстанцій. Воевода управляетъ областію непосредственно, или же при посредствѣ подчиненныхъ ему *должностныхъ лицъ* — отъ письменныхъ головъ и до прикащиковъ при соляныхъ озерахъ. Одни изъ этихъ должностныхъ лицъ назначаются самимъ воеводою изъ разряда мѣстныхъ служилыхъ людей, другіе — присылаются изъ Москвы, или же назначаются правительствомъ центральнымъ изъ тѣхъ мѣстныхъ служилыхъ людей. Это должности приказныя. Отдѣльно отъ нихъ стоятъ должности выборныя: однѣ — для дѣла государева, казеннаго; другія — для дѣла земскаго, общиннаго. Первыя — это вѣрныя должности, для финансоваго управленія: таможенные и кабацкіе головы, съ различными цѣловальниками. Вторыя — это земскія должности, для общиннаго управленія: земскіе старосты съ цѣловальниками. Средину между ними занимаютъ должности полицейскія: губные старосты съ цѣловальниками, въ которыхъ начало приказное перемѣшивается съ выборнымъ, которыя служатъ и дѣлу государеву и дѣлу земскому. Впрочемъ, движущимъ началомъ администраціи является дѣло государево — казенное: элементъ приказный поглощаетъ собою начало выборное, и общинѣ предоставлена весьма узкая сфера административной дѣтельности. Отъ управленія областнаго, такимъ образомъ организованнаго, не вполнѣ отдѣляется управленіе центральное: московскіе приказы не являются исключительно органами центральными, но нерѣдко сохраняютъ значеніе органовъ областныхъ. Отъ такого нестрогаго разграниченія управленія центральнаго и областнаго, происходитъ неточное опредѣленіе круга дѣятельности областныхъ правителей, неопредѣленность ихъ подчиненности, недостаточность ихъ отвѣтственности. Иные приказы, управляя дѣлами всего государства, являются органами мѣстнаго полицейскаго управленія

для Москвы; воеводы астраханскій и псковскій дѣлаютъ постановленія, на которыя, при развитой административной системѣ, компетентнымъ можетъ быть только правительство центральное: первый вводитъ новую систему откуповъ, псковскій воевода Ордынъ-Нащокинъ водворяетъ новую систему областнаго управленія [1]). Въ настоящее время, когда губернаторъ, безъ разрѣшенія министерства внутреннихъ дѣлъ, не можетъ дозволить разыгрываніе въ лоттерею вещей, если только цѣна ихъ превышаетъ триста рублей [2]), въ настоящее время такая обширная власть областныхъ правителей 17 вѣка представляется поразительною. Между прочимъ, она естественно вытекала изъ тогдашней системы областнаго управленія. Систему эту мы назвали бюрократической децентрализаціей. Администрація прежде, чѣмъ была стянута въ центральный пунктъ государства — въ столицу, сосредоточивалась въ рукахъ правителей отдѣльныхъ административныхъ районовъ. Система эта непосредственно вытекла изъ всего предшествовавшаго хода отечественнаго государственнаго управленія. И какъ ни своеобразенъ былъ этотъ ходъ, какъ ни рѣзко отличается развитіе отечественнаго государственнаго управленія отъ развитія управленія въ большей части государствъ западно-европейскихъ — бюрократическая децентрализація не составляетъ историческаго момента, исключительно свойственнаго нашему отечеству: рускимъ воеводамъ 17 столѣтія соотвѣтствуютъ интенданты французкіе—коммиссары королевскаго совѣта (commissaires départis), замѣнявшіе собою и провинціальныхъ губернаторовъ (gouverneurs des provinces) и другіе выборные чины старой Франціи. Въ рукахъ интендантовъ Людовикъ XIV окончательно сосредоточиваетъ всю мѣстную администрацію, но въ pays d'état власть ихъ еще ограничивается провинціальными трехсословными штатами (gens des trois états). Департаментальное раздѣленіе Франціи слило pays d'état съ pays d'élection, а Наполеонъ I, окончательно стянувъ ад-

---

[1]) См. областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ, г. Чичерина. [2]) Св. З. изд. 1857, Т. II. ст. 423.

министрацію страны въ Парижъ, и, распредѣливъ ее между министерствами, во-главѣ управленія департаментомъ поставилъ префекта съ окружными подпрефектами, сдѣлавъ его органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ, строго подчиненнымъ и отвѣтственнымъ предъ правительствомъ центральнымъ. Такъ бюрократическая децентрализація во Франціи преобразовалась въ централизацію административную ¹).

Нѣчто общее представляетъ намъ историческій ходъ отечественнаго областнаго управленія: мало-по-малу администрація страны сосредоточивалась въ органахъ центральныхъ, мало-по-малу децентрализація управленія преобразовывалась въ централизацію административную. Прежній типъ областнаго правителя — воеводы — имѣвшаго огромную степень власти, недостаточно подчиненнаго контролю правительства центральнаго, превращался въ типъ *губернатора* — хозяина и опекуна ввѣренной ему губерніи, строго подчиненнаго и отвѣтственнаго предъ правительствомъ центральнымъ. Губерніей онъ управляетъ или непосредственно, или же посред-

¹) Позволяя себѣ это сближеніе историческаго развитія отечественнаго областнаго управленія съ развитіемъ его во Франціи — мы не теряемъ изъ вида всѣхъ историческихъ особенностей въ развитіи этихъ двухъ материковыхъ государствъ во многомъ столь схожихъ, во многомъ совершенно противоположныхъ. Не теряемъ изъ вида ни того, что у насъ не было pays d'état съ развитымъ мѣстнымъ самоуправленіемъ — ни того, что у насъ государственное начало создавало мѣстные союзы; во Франціи-же оно ихъ разлагало: русская городовая и сельская община была организована правительствомъ, французская-же коммуна была имъ парализована.

Мы говоримъ: у насъ не было pays d'état. Лангедока, конечно, не найдемъ мы (см. у Токвилля „L'ancien régime et la révolution" Appendice p. 347—363), но нельзя не призадуматься надъ фактами, подобными стремленію къ самоуправленію обывателей псковской области, при Ордынѣ-Нащокинѣ (см. въ Областныхъ учрежденіяхъ Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ стр. 561). — Мы говоримъ, что наша сельская и городовая община была организована правительствомъ, но это уже послѣдующій моментъ въ ея историческомъ развитіи: трудно отвергать, что въ домосковскій періодъ она была крѣпкимъ земскимъ союзомъ, естественною ассоціацією, образовавшеюся вслѣдствіе долговременнаго сожительства обывателей

ствомъ *присутственныхъ мѣстъ*, правильно организованныхъ, съ опредѣлившимся порядкомъ дѣлопроизводства, съ строго обозначеннымъ кругомъ служебныхъ правъ и обязанностей должностныхъ лицъ, изъ которыхъ слагается каждое присутственное мѣсто. Главнымъ такимъ мѣстомъ является *губернское правленіе*, управляющее дѣлами общаго благоустройства и безопасности въ губерніи. Сходствуя съ французскимъ bureau de Préfecture, въ системѣ управленія губернскаго оно занимаетъ мѣсто, подобное министерству внутреннихъ дѣлъ въ системѣ управленія центральнаго. Губернская администрація, болѣе или менѣе отдѣлившись отъ юстиціи, разчленяется на свои составныя части, изъ которыхъ каждою завѣдываетъ *особая палата*. Юстиція гражданская, слившись съ произвольной, отдѣлилась отъ юстиціи уголовной, и каждая изъ нихъ отправляется особымъ судебнымъ органомъ, съ негласнымъ и письменнымъ судопроизводствомъ. Система областнаго управленія заключаетъ въ себѣ рядъ административныхъ инстанцій, съ которыми совпадаютъ инстанціи судебныя — управленіе губернское, уѣздное, городовое, волост-

---

на одномъ и томъ же пространствѣ земли (Кавелинъ). Мы позволили себѣ систему областнаго управленія во Франціи, предшествовавшую 1789 г. назвать бюрократической децентрализаціей вопреки Токвиллю, утверждающему, что при ancien régime административная централизація уже окончательно сложилась. Правда, conseil du roi, contrôleur général, corps des ponts et chaussées были уже такими центральными органами, въ которыхъ сосредоточилось все управленіе страны. Но тѣмъ не менѣе тогдашняго интенданта нельзя сравнивать съ теперешнимъ префектомъ: первый былъ болѣе независимъ отъ правительства центральнаго, менѣе предъ нимъ отвѣтственъ. Этого нельзя сказать о префектѣ: электрическій телеграфъ даетъ возможность министерству внутр. дѣлъ слѣдить за его малѣйшимъ шагомъ. Самъ Токвилль приводитъ слова Ло, живо характеризующія тогдашнюю систему областнаго управленія Франціи: „Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni parlement, ni états, ni gouverneurs; ce sont trente maîtres des requêtes commis aux provinces *de qui dépendent le malheur ou le bonheur de ces provinces*, leur abondance ou leur stérilité" (L'ancien régime et la révolution p. 79).

вое и сельское; между ними точнымъ образомъ установленъ порядокъ сношеній. Община — городовая и сельская — два земскіе сословные союза — въ извѣстной степени призвана къ участію въ областномъ управленіи, въ которомъ, такимъ образомъ, элементъ приказный сопоставленъ съ началомъ сословно-выборнымъ. Но это участіе общины пассивно, но эта дѣятельность элемента сословно-выборнаго парализуется началомъ приказнымъ. Городовая община насквозь проникнута вліяніемъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Сельская свободная община является въ двухъ видахъ: какъ община государственная, какъ община удѣльная. Первая находится подъ непосредственнымъ управленіемъ министерства гусударственныхъ имуществъ — поселена ли она на собственной землѣ, или на землѣ государственной; вторая — въ полной зависимости отъ департамента удѣловъ. Крѣпостная сельская община — барщинская и оброчная — находится въ рукахъ помѣщика, лишенная всякаго самоуправленія.— Надъ областнымъ управленіемъ, такимъ образомъ организованнымъ, возвышается управленіе центральное, вполнѣ отъ него отдѣлившееся, съ своими главными органами: государственнымъ совѣтомъ — преимущественно инстанціею законосовѣщательною, правительствующимъ сенатомъ — главнымъ образомъ верховною инстанціею судебною, комитетомъ министровъ — высшею инстанціею административною. Этотъ спеціальный характеръ принадлежитъ этимъ учрежденіямъ на столько, на сколько успѣли отдѣлиться у насъ три великія государственныя власти, извѣстное соотношеніе которыхъ опредѣляетъ характеръ государственнаго устройства данной страны. Отношеніе управленія центральнаго къ областному самымъ точнымъ образомъ опредѣлено въ законодательствѣ: оно основывается на началахъ административной централизаціи, вслѣдствіе которой дѣла мѣстнаго интереса движутся по лѣстницѣ административныхъ инстанцій снизу вверхъ, получая свое окончательное разрѣшеніе въ большей части случаевъ въ инстанціяхъ центральныхъ, вызывая своимъ движеніемъ сложную канцелярскую процедуру. Таково устройство обѣихъ системъ областнаго управ-

ленія — воеводскаго управленія 17 вѣка, губернаторскаго управленія настоящаго времени.

Между бюрократически-децентрализованнымъ управленіемъ 17 вѣка, проникнутымъ началомъ военно-фискальнымъ и сцентрализованнымъ областнымъ управленіемъ настоящаго времени, съ его цѣлями гражданско-благоустройственными — средину занимаетъ областное управленіе 18 вѣка, отъ первыхъ преобразованій Петра В., начавшихся организаціей городоваго управленія въ 1699 году и до реформъ Екатерины II, окончившихся радикальнымъ преобразованіемъ областнаго управленія въ 1775 году. Какое-же значеніе имѣетъ этотъ переходной историческій моментъ въ развитіи отечественнаго областнаго управленія?

Мы старались обобщить черты въ устройствѣ областнаго управленія 17 вѣка, представляя ихъ въ рѣзкой отвлеченности. На дѣлѣ-же устройство это не представляло такой общности, такого повсемѣстнаго однообразія формъ. Напротивъ, формы эти чрезвычайно разнообразились, видоизмѣняясь по отдѣльнымъ мѣстностямъ. Административные районы были неопредѣленны и запутанны; права и обязанности областныхъ правителей не опредѣлялись нормами общими; отношеніе ихъ какъ между собою, такъ и къ правительству центральному, въ различныхъ мѣстностяхъ было различное; тамъ воеводы приписныхъ городовъ сносились съ приказами помимо воеводъ главныхъ городовъ, здѣсь воеводы главныхъ городовъ являлись посредствующею инстанціею. Вообще, областное управленіе 17 вѣка представляетъ намъ полное отсутствіе всякой административной системы [1]. Смыслъ реформъ Петра В. опредѣлился, такимъ образомъ, этимъ хаотическимъ, безсистемнымъ состояніемъ тогдашняго областнаго управленія. Задача ихъ была поставлена въ томъ, чтобы, систематизировавъ эти разнообразныя формы, привесть ихъ къ правильному административному единству. Задачу эту преобразователь думалъ разрѣшить, примѣняя

---

[1] См. Обл. Упр. Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ, г. Чичерина.

шведскій уставъ „къ ситуаціи Россійскаго государства,“ подводя подъ него исторически-сложившіяся формы туземныя. Организовавъ управленіе городовое, установивъ правильные, повсемѣстно—однообразные административные районы—губерніи, провинціи и уѣзды, поставивъ во-главѣ ихъ новыхъ областныхъ правителей—губернаторовъ, подчинивъ имъ воеводъ и коммендантовъ — Петръ В. стремится, по образцу шведскому, юстицію отдѣлить отъ администраціи, изъ послѣдней выдѣлить часть финансовую, которая завѣдывалась-бы особыми установленіями. Дѣлопроизводство онъ старается опредѣлить нормами точными и неизмѣнными, вводя генеральнымъ регламентомъ и инструкціей земскому секретарю 1720 г. ту сложную канцелярскую процедуру, о которой уже Посошковъ сказалъ „на насъ всѣ окрестныя государства не могутъ напасти бумаги“. Параллельно съ преобразованіями управленія областнаго шли реформы въ управленіи центральномъ: поставивъ во-главѣ государственныхъ учрежденій правительствующій сенатъ, Петръ В. приказы замѣняетъ коллегіями „въ коихъ президенты не такую мочь имѣютъ, какъ старые судьи: дѣлали что хотѣли“. Распредѣливъ текущую администрацію между этими коллегіями, преобразователь стремится провести разграничительную черту между управленіемъ центральнымъ и областнымъ, стремится подчинить послѣднее строгому контролю перваго. Но коллегіи, подобно приказамъ, сохраняютъ еще иногда значеніе органовъ областныхъ, но контроль ихъ надъ правителями областными часто оказывается недостаточенъ: учреждается должность фискала, „чинъ тяжелый и ненавидимый“, посылаются постоянно ревизоры, которымъ поручается понужденіе областныхъ правителей, непосредственное исполненіе разныхъ административныхъ порученій.

Смыслъ реформъ Петра В. въ областномъ управленіи, повторяемъ, опредѣлился безсистемнымъ, хаотическимъ состояніемъ этого управленія. Задача ихъ состояла въ томъ, чтобы подвести разнообразныя формы областнаго управленія подъ правильную административную систему. Готовымъ образцомъ такой системы для преобразователя

служилъ шведскій уставъ, который онъ старался примѣнить къ ситуаціи россійскаго государства. Такимъ неорганическимъ характеромъ петровыхъ реформъ опредѣлилась ихъ историческая судьба. Втиснутыя мощною рукою въ своеобразную административную среду, иноземныя формы не долго держались на практикѣ: онѣ стали разлагаться мало-по-малу, вслѣдъ за кончиною Петра. Параллельно съ тѣмъ перевѣсъ получали формы туземныя, и областное управленіе приближалось къ своему прежнему типу—къ воеводскому управленію 17 вѣка.

Но петровы реформы прошли не безъ слѣда: установлены были правильные, повсемѣстно-однообразные административные районы—губерніи, провинціи и уѣзды; выдѣлены были города; отдѣлена власть военная отъ гражданской, до тѣхъ поръ слитая въ рукахъ воеводъ; болѣе точными нормами опредѣленъ кругъ правъ и обязанностей областныхъ правителей, которые, такимъ образомъ, явились болѣе подчиненными контролю правительства центральнаго, болѣе предъ нимъ отвѣтственными. Послѣдняя черта сильнѣе и сильнѣе раскрывается помѣрѣ приближенія къ учрежденію губерній, а вмѣстѣ съ тѣмъ военно-фискальный характеръ областныхъ правителей замѣняется гражданско-благоустроительнымъ, и кругъ областной администраціи расширяется. Это ознаменовывается осложненіемъ канцелярской процедуры: увеличивается число исходящихъ бумагъ, устанавливаются новыя формы для журналовъ и протоколовъ, раздвигаются предѣлы канцелярій и увеличиваются штаты. Предъ учрежденіемъ губерній, въ 1775 г., въ законодательствѣ проглядываетъ даже реакція противъ непомѣрнаго осложненія дѣлопроизводства: признаются ненужными 221 родъ разныхъ вѣдомостей и отчетовъ, представляемыхъ губернскою канцеляріею въ мѣста центральныя.

Такъ движущее начало прежняго управленія—начало казеннаго прибытка—постепенно уступало мѣсто новому началу—началу народнаго благоустройства. Подъ вліяніемъ этого новаго начала прежній типъ областнаго правителя окончательно измѣняется: губернаторъ изъ

блюстителя интересовъ казны преобразуется въ хозяина и опекуна губерніи. Измѣняется и самый характеръ надзора: должность фискала превращается въ должность *прокурора*. Начала народнаго благоустройства правительство стремится осуществить путемъ административной опеки (tutelle administrative); попеченіе объ интересахъ общественныхъ сосредоточиваетъ въ рукахъ бюрократіи, строго подчиняя ее контролю центра. Вмѣстѣ-же съ тѣмъ оно стремится организовать и земскіе сословные союзы, предоставляя имъ участіе въ управленіи дѣлами мѣстными: такое значеніе имѣютъ городовыя учрежденія Петра В., завершенныя грамотой 1785 г., постепенное предоставленіе дворянамъ права выборами участвовать въ губернскомъ управленіи, волостное устройство 1797 г., дополненное разложеніемъ волостей на сельскія общества въ 1838 г., готовящаяся эманципація крѣпостныхъ.

Такъ втеченіе 18 столѣтія развивались новыя начала нашей администраціи—административная централизація и опека, сообщавшія всему управленію своеобразное устройство и окончательно выразившіяся въ учрежденіи губерній, 7 Ноября 1775 г., и въ изданіи общаго учрежденія министерствъ, 25 Іюня 1811 года. Учрежденіемъ губерній, такимъ образомъ, замыкается разсматриваемый нами переходной моментъ въ историческомъ развитіи отечественнаго областнаго управленія и открывается система нынѣ дѣйствующая, общія родовыя черты которой мы изобразили.

Но удовлетворяетъ-ли эта система, съ ея сложною лѣствицею административныхъ инстанцій, по которымъ движутся дѣла мѣстнаго интереса снизу вверхъ, получая свое окончательное разрѣшеніе въ инстанціяхъ центральныхъ и вызывая сложную канцелярскую процедуру; съ ея преобладаніемъ начала бюрократическаго, парализующаго общину; съ неполнымъ отдѣленіемъ юстиціи отъ администраціи; съ негласнымъ и письменнымъ судопроизводствомъ? Удовлетворяетъ-ли эта система административной централизаціи и опеки потребностямъ современнаго намъ общества, требованіямъ истинной административной

теоріи? На эти вопросы мы позволяемъ себѣ отвѣтить такъ: съ точки зрѣнія современнаго намъ общества система областнаго управленія, введенная учрежденіемъ губерній, представляетъ анахронизмъ, неудовлетворяющій живымъ требованіямъ современности—но, становясь среди общества 18 столѣтія, вникая въ строй тогдашней общественной жизни, нельзя не сказать, что система эта была не только единственно - возможною системою управленія, но и замѣчательнымъ шагомъ впередъ. Съ точки зрѣнія административныхъ теорій, обозначившихся въ послѣднее время, система эта также не выдерживаетъ критики, но вполнѣ оправдывается тѣми административными теоріями, которыя господствовали въ 18 вѣкѣ въ Западной Европѣ, которыя вліяли на административную практику государствъ континентальныхъ, которыя могли имѣть вліяніе и у насъ.

Грустную картину представляетъ намъ общество 18 вѣка. Изъза внѣшней блестящей стороны, изъ - за ликованій и празднествъ побѣдъ открывается сторона повседневная, будничная—въ высшей степени безотрадная. Она представляетъ намъ общество съ полнымъ отсутствіемъ общественнаго самосознанія, съ совершеннымъ безучастіемъ къ вопросамъ интереса общаго—представляетъ умственный застой въ массѣ общества, чрезвычайную нравственную развращенность . .

. . . .

. . . .

. . . .

Въ обществѣ этомъ мы не находимъ такихъ элементовъ, которые, поднявши общество до административнаго самоуправленія, могли-бы ослабить начало бюрократическое, а вмѣстѣ съ тѣмъ необходимость централизаціи Бюрократическое начало было единственно-возможнымъ началомъ администраціи; широкая-же инціатива общественная не могла замѣнить собою правительственную опеку. Благородные примѣры города Осташкова, взявшагося на свой гражданскій коштъ учредить заведеніе для воспитанія найденышей [1]), представляются

[1]) П. С. З. N. 14.075.

отрадными исключеніями въ то время, когда, по словамъ Екатерины II, каждый жилъ только для себя, не помышляя о благѣ общемъ. Болѣе въ духѣ такого времени поступки симбирской ратуши, которой въ 1736 г. предписывалось, чтобъ она „не собственной, но общей градской пользы искала" [1]) страшные раздоры всего орловскаго городскаго общества при Екатеринѣ II, въ 1768 г. [2]). Городовымъ учрежденіямъ Петра В. не удалось развить духа муниципальнаго: пересылаемые изъ города въ городъ на службу казенную, горожане 18 ст. и на общественную городскую службу смотрѣли какъ на тяжелую повинность. До чего въ-самомъ-дѣлѣ простиралось невниманіе нѣкоторыхъ городскихъ обществъ къ внутреннему благоустройству своего города, можно видѣть изъ доклада кн. Гессенъ-Гомбургскаго, который въ 1733 г. представлялъ правительству, что въ Астрахани и въ другихъ городахъ, за несмотрѣніемъ чистоты, самый вредительный и язвительный смрадъ, отъ чего для людей происходитъ вредительство. Вслѣдствіе этого доклада, въ 23 городахъ изъ гарнизонныхъ офицеровъ назначены были полиціймейстеры, съ соотвѣтственными командами и канцеляріями [3]).

Отсутствіе соучастія къ интересу общественному, къ дѣлу земскому, преобладало также и въ высшемъ сословіи — въ благородномъ шляхетствѣ. Если въ 1763 г. Екатерина II нашлась вынужденной обратиться въ сенатъ съ слѣдующими замѣчательными словами: „присутствующіе въ сенатѣ имѣютъ междоусобное несогласіе, вражду и ненависть и одинъ другаго дѣлъ не терпитъ, а потому и раздѣляются на партіи, и стараются изыскать одинъ другому причины огорчительныя — словомъ сказать, производятъ совсѣмъ благоразумнымъ и доброжелательнымъ людямъ дѣла несвойственныя; чтожъ отъ того зараждается? Одна только безпредѣльная злоба и раздоръ, а тѣмъ са-

[1]) П. С. З. N. 6894.— [2]) П. С. З. N. 13.101.— [3]) П. С. З. N. 6378. Правительству стоило также большихъ трудовъ заставлять обывателей селъ мостить и содержать въ исправности по селамъ улицы, дабы грязи на нихъ не было N. 8750.

мымъ ни интересамъ Нашимъ, ниже подданнымъ желаемой пользы не приходитъ“ [1]). Если, говоримъ, съ такими словами обращалась императрица къ высшимъ представителямъ шляхетства, стоявшимъ во главѣ государственнаго управленія — то что можно сказать о провинціальномъ дворянствѣ—объ отставныхъ премьеръ - и секундъ - майорахъ, капитанъ - поручикахъ, сержантахъ и капралахъ, проживающихъ въ своихъ отдаленныхъ деревенькахъ? [2]) Государственная служба долгое время лежала и на этомъ сословіи какъ тягло, какъ барщина. А извѣстно, какъ тяжело для шляхетства было это тягло, отъ котораго они всячески старались освободиться. Извѣстенъ, напримѣръ, разсказъ Данилова о зятѣ своемъ Астафьевѣ, который, получа большое наслѣдство, неприлежно сталъ въ полку служить, и нашедъ въ полковомъ секретарѣ мило-

---

[1]) П. С. З. N. 11. 845.— [2]) Въ собраніи законовъ встрѣчается не мало примѣровъ, чрезвычайно характерныхъ. На удачу мы упомянемъ о нѣкоторыхъ изъ нихъ. Отставному маіору Евреинову, проживавшему въ Москвѣ, приглянулась какъ-то одна простая дѣвушка. Святками, какъ водится, въ Москвѣ были устроены качели. Евреиновъ приказалъ своимъ дворовымъ людямъ схватить дѣвушку съ качелей и привесть къ нему въ домъ. Вѣрные слуги исполнили приказъ барина, и Авдотья Иванова была приведена къ майору, который насильственнымъ образомъ достигъ своей преступной цѣли Дѣло было въ 1754 г., когда у Евреинова, какъ можно думать, была сговоренная невѣста N. 10. 206. 19. 209. Это дѣлалось въ Москвѣ. А что же было въ деревняхъ? Помѣщики ѣздили со псовою охотою въ чужія дачи, топтали посѣвы, а крестьянъ, запрещавшихъ имъ это дѣлать, немилосердно били. N. 10. 295. Чрезвычайно характеренъ случай съ поручикомъ Апухтинымъ. Полюбилась ему его крестьянская дѣвушка, Татьяна Данилова; онъ женился на ней, прижилъ сына. Но должно быть Татьяна ему вскорѣ надоѣла, и онъ насильно ее выдалъ замужъ за какого - то кузнеца. Отецъ и братья Татьяны оставались у Апухтина въ крестьянствѣ, и онъ свой гнѣвъ на прежнюю жену вымещалъ на близкихъ ей людяхъ. Завязалось дѣло: Татьяна была разведена съ кузнецомъ, и для нея съ сыномъ отписана была у Апухтина та часть имѣнія, къ которой принадлежали отецъ и братья Татьяны, очутившіеся такимъ образомъ въ крѣпостной зависимости у своихъ кровныхъ родственниковъ. N. 14. 160 Между случаями злоупотребленія владѣльческихъ правъ надъ крестьянами намъ показались особенно замѣчательными слѣдующіе два: отставной майоръ Лазыревъ въ 1761 г. приказывалъ человѣку своему Кондратью Иванову бить другаго своего крестьянина Пантелѣева сперва тростію, а потомъ березовою палкою, отчего Пантелѣ-

отъ нея, постоянно бралъ домовые отпуски: дастъ бывало секретарю душекъ 12 мужеска пола съ женами и дѣтьми, и получаетъ пашпортъ [3]). Когда при Петрѣ II, въ 1727 г., въ Москву отъ каждой губерніи назначались депутаты, для сочиненія новаго уложенія — то депутаты эти являлись такъ неохотно, что въ 1728 г. у неявившихся повелѣно отписывать въ казну вотчины и помѣстья [4]). Освобожденные отъ обязательной службы Петромъ III, дворяне стали отказываться и отъ службы земской. Печальную, но характерную черту шляхетства 18 вѣка, представляетъ намъ Блумъ, въ своемъ сочиненіи о гр. Сиверсѣ. Когда Сиверсъ былъ новгородскимъ губернаторомъ, выбирались депутаты отъ дворянъ въ коммиссію для сочиненія проэкта новаго уложенія. Сиверсъ пригласилъ дворянъ своей губерніи приступить къ выборамъ, но одинъ изъ нихъ отказывался, утверждая, что именнымъ указомъ Петра III дворянство освобождено отъ службы обязательной. А какъ иногда происходили выборы депутатовъ? Укажемъ на одинъ примѣръ. По приглашенію генералъ-губернатора Румянцова, шляхетство нѣжинскаго и батуринскаго повѣтовъ съѣхалось для выбора депутатовъ въ 1767 г. Въ предводители, а потомъ и въ депутаты, выбранъ былъ земскій судья, Ла-

---

евъ вскорѣ и умеръ. Въ присужденіи наказанія Лазыреву судомъ приняты были во-вниманіе, какъ circonstances atténuantes, два обстоятельства: 1) что убитый Пантелѣевъ былъ собственный крестьянинъ Лизырева и 2) штабъ-офицерская честь преступника. Другой случай не менѣе характеренъ. Отставной поручикъ, Василій Нестеровъ, будучи въ пьяномъ видѣ, въ 1753 г. одного своего крестьянина, Филиппа Тихонова, билъ, жегъ огнемъ, и потомъ ночью посадилъ его связаннымъ подъ полъ, гдѣ изувѣченный скоро и умеръ. Нестеровъ 9 лѣтъ содержался въ воронежскомъ острогѣ, ибо юстицъ-коллегія не находила точныхъ указовъ „что́ чинить помѣщикамъ, крестьяне которыхъ помрутъ отъ наказанія". N. N. 11. 291. 11. 450. Впрочемъ, иногда помѣщики за злоупотребленіе своихъ владѣльческихъ правъ подвергались строгому наказанію: такъ напримѣръ строго была наказана „мучительница и душегубица" вдова Николаева за то, что „не малое число своихъ крѣпостныхъ людей мучительски убивала до смерти" N. 13. 2111. — [3]) См. историческія письма пр. Соловьева. в. Н. Р. В. 1858 г. N. 18. — [4]) П. С. З. N. 5287. 5348.

вреитій Селецкій; на мѣсто-же его предводителемъ избрали отставнаго полковника Тарнавіота. На томъ дѣло и стало. Не давъ Селецкому полномочія, не сочинивъ наказа, шляхетство самовольно разъѣхалось, отложивъ окончаніе дѣла на цѣлый мѣсяцъ. По-истеченіи этого мѣсяца, съѣхались вторично, и приступили уже къ сочиненію наказа. Но тутъ-то и началась комедія: вмѣсто того, чтобъ объяснять свои нужды и желанія, стали разсуждать объ обстоятельствахъ, вовсе къ дѣлу не идущихъ. Тогда нѣкоторые изъ дворянъ, въ томъ числѣ и депутатъ Селецкій, стали имъ противорѣчить, напоминая о прямомъ дѣлѣ. Шляхетство такъ озлобилось на Селецкаго, что забывъ подъ присягою сдѣланную ему довѣренность, оно воспользовалось простотою полковника Тарнавіота, и заставило его выбрать другаго депутата — подкоморія Григорья Долинскаго. Напрасны были всѣ увѣщанія генералъ-губернатора Румянцова: „они не произвели въ сихъ заблужденныхъ никакого дѣйства“ [1]). Когда-же дворянскіе депутаты распускались коммиссіей по домамъ, то одни изъ нихъ сбирали съ избирателей своихъ всяческіе поборы „якобы для общихъ нуждъ“, представляя себя въ тѣхъ мѣстахъ защитниками народа; другіе входили въ постороннія дѣла, до ихъ званія ни мало не относящіяся; подавали и въ присутственныя мѣста и въ коммиссію для сочиненія проэкта новаго уложенія разныя прошенія; ходатайствовали по канцеляріямъ по частнымъ дѣламъ, подобно стряпчимъ „но съ тою однако разностію, что уважали себя тѣмъ, что они состоятъ подъ высокомонаршимъ охраненіемъ, и признавали себя чрезъ то якобы уже нигдѣ и ни въ чемъ не судимы“ [2]). Подобное настроеніе шляхетства было естественнымъ послѣдствіемъ всей предшествовавшей исторіи этого сословія: недавніе недоросли изъ дворянъ, такъ смутно понимавшіе свою шляхетскую честь, какъ могли смотрѣть на земскую службу, какъ на святой долгъ каждаго гражданина? Какъ могли отчетливо понять всю важность такого дѣла, какъ призваніе

---

[1]) П. С. З. N. 12. 933.— [2]) П. С. З. N. 13. 953.

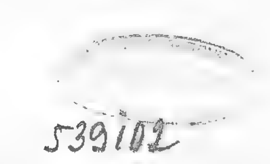
или въ качествѣ депутатовъ въ законосовѣщательную коммиссію? Повторяемъ: безпристрастно всматриваясь въ общественную жизнь 18 в., нельзя не придти къ грустному заключенію, что въ жизни этой не существовало задатковъ административнаго самоуправленія. И понятною станетъ тайная инструкція, полученная Сиверсомъ для управленія ввѣреннымъ ему краемъ. Инструкція эта, по-словамъ Блума, напоминаетъ собою мемуаръ, составленный при Людовикѣ XIV герцогомъ бургунскимъ—мемуаръ, съ которымъ должны были сообразоваться интенданты въ представляемыхъ правительству отчетахъ. Въ инструкціи этой губернатору усвоиваются уже обязанности хозяина и опекуна губерніи: ему предписывается присылать въ сенатъ свѣдѣнія о томъ, сколько въ его губерніи дворянъ, и чѣмъ они живутъ, кто изъ нихъ заботливо занимается хозяйствомъ, и кто ведетъ жизнь праздную и безпечную, проматывая состояніе, оставляя земли необработанными. „По этому сказано въ инструкціи, вы не оставите покровительствовать, насколько это возможно, первымъ и исправлять послѣднихъ, обходясь съ ними не какъ начальникъ, но какъ дружескій совѣтодатель, дабы они всѣ знали, что *губернатору извѣстна ихъ домашняя жизнь*, и дабы они боялись дать ему поводъ къ худой рекомендаціи". Относительно земледѣлія губернаторъ долженъ былъ пріохочивать крестьянъ и помѣщиковъ заниматься производствомъ тѣхъ продуктовъ, которые на почвѣ каждаго наилучше могутъ родиться; внушать владѣльцамъ и снабжать ихъ совѣтами относительно устройства полотняныхъ фабрикъ; заботиться объ устройствѣ лѣсопильныхъ заводовъ. Инструкція эта была, впрочемъ, только подробнымъ развитіемъ тѣхъ началъ, которыя заключались въ наставленіи губернаторамъ 1764 г., зародыши которыхъ можно подмѣтить въ инструкціи воеводамъ 1719 г., въ наказѣ губернаторамъ и воеводамъ 1728 г., послѣдовательное развитіе которыхъ представляютъ: общій наказъ губернаторамъ 1837 г. и общая инструкція генералъ-губернаторамъ 1853 г. Такъ, втеченіе 18 столѣтія, подъ вліяніемъ новыхъ задачъ правительства—стремленія къ благоустройству народному, подъ вліяніемъ той общест-

венной среды, посреди которой задачи эти рѣшались — неспособности общества къ самоуправленію — развивались коренныя начала нашей администраціи: правительственная опека, установившая преобладаніе бюрократіи, вызвавшая необходимость централизаціи.

Какимъ-же духомъ была проникнута бюрократія 18 столѣтія, вышедшая изъ среды деморализированнаго общества? какими были областные правители-органы, при посредствѣ которыхъ правительство стремилось достигнуть благоустройства общественнаго? Между этими областными правителями мы встрѣчаемъ сибирскаго губернатора Гагарина, для изслѣдованія злоупотребленій котораго въ 1717 г. посланъ былъ гвардіи майоръ Лихаревъ, съ повелѣніемъ во всѣхъ городахъ сибирской губерніи сказывать, что губернаторъ-де Гагаринъ..... и недобрый человѣкъ, что губернаторомъ въ Сибири ему больше не быть [1]); встрѣчаемъ иркутскаго вице-губернатора Жолобова, преданнаго смертной казни за 27 законопротивныхъ проступка [2]); пензенскаго воеводу Жукова, на котораго втеченіе 4 лѣтъ подано было обывателями 32 жалобы о взяткахъ и всяческихъ притѣсненіяхъ [3]), или бѣлогородскаго губернатора, дѣйствительнаго статскаго совѣтника кн. Шаховскаго, уже въ царствованіе Екатерины II дозволявшаго обывателямъ за взятки заниматься корчемствомъ [4]). Вообще, злоупотребленія областныхъ правителей 18 вѣка были чрезвычайны; лихоимству, вымогательствамъ всякаго рода и конца не было. Послушаемъ, что говоритъ императрица Елисавета Петровна въ достопримѣчательномъ указѣ 1760 г. „несытая алчба корысти до того дошла, что нѣкоторыя мѣста, учрежденныя для правосудія, сдѣлались торжищемъ, лихоимство и пристрастіе предводительствомъ судей, а потворство и упущеніе ободреніе беззаконникамъ [5]).“ Возьмемъ на-удачу два-три примѣра, живо обрисовывающіе духъ областной администраціи

---

[1]) П. С. З. N 3284. п. 6.— [2]) П. С. З. N. 1009.— [3]) См. описаніе государственнаго архива старыхъ дѣлъ Иванова стр. 135.— [4]) П. С. З. N. 12.781.— [5]) П. С. З. N. 10.092.



18 вѣка. Въ 1736 г. лейбъ-гвардіи семеновскаго полка солдатъ Петръ Зезевитовъ, съ братомъ своимъ, помѣщикомъ переяславской провинціи Ѳедоромъ Зезевитовымъ, приказали крестьянамъ своимъ, Петру Медынцеву, да Козьмѣ Петрову, убить монастырскаго крестьянина Логина Трофимова: приказаніе было исполнено, и Логинъ задавленъ. Началось слѣдствіе. Воеводою въ Переяславлѣ въ то самое время былъ майоръ Зуевъ. Чтобы продлить розыски, Ѳедоръ Зезевитовъ далъ ему съ секретарями 50 р. Но Зуевъ, должно думать, былъ человѣкъ сердобольный: онъ предложилъ подсудимому дать ему еще 250 р. — съ тѣмъ, чтобъ по дѣлу остаться правымъ. Преступникъ, видѣ задатка, далъ воеводѣ еще 50 р. Въ то же время секретарь Василій Ѳедоровъ взялъ 50 р., другой секретарь, Иванъ Борисовъ, 100 р. Но Ѳедору Зезевитову хотѣлось какъ можно болѣе гарантироваться: заплечнымъ мастеромъ въ Переяславлѣ былъ въ то время Николай Сильный — Ѳедоръ Зезевитовъ входитъ въ сдѣлку и съ нимъ: подучаетъ палача при розыскѣ убить кнутомъ брата своего, Петра Зезевитова. Сильный запрашиваетъ за это дѣло 10 р. и преступникъ хочетъ подослать ему эти деньги чрезъ одного священника, Алексѣя Ѳедорова [1]. Приведемъ другой случай, весьма характерный: въ 1763 г. въ калужской провинціальной канцеляріи шелъ подрядъ на поставку въ казну фуража и правіанта. Вмѣстѣ съ другими, на торги явился и калужскій купецъ Чуриковъ: онъ былъ посмышленнѣе и поопытнѣе своихъ конкуррентовъ. Тогда какъ тѣ хотѣли взять минимумомъ, Чуриковъ пустился въ торги съ воеводскою канцеляріей. Провинціальный воевода, титулярный совѣтникъ Мясоѣдовъ, запросилъ съ подрядчика сначала 1000 р., но сошелся на 500 р.; воеводскій товарищъ, коллежскій ассессоръ Юровъ, потребовавъ первоначально 400 р., сошелся на 300 р., секретарь — съ 200 понизилъ на 150, не былъ забытъ и канцеляристъ, получившій 50 р. съ обѣщаніемъ еще 50. Чуриковъ побѣдилъ своихъ конкуррентовъ, и снялъ подрядъ по высокой цѣнѣ [2].

---

[1]) П. С. З. N. 7108.— [2]) П. С. З. N. 11.869.

Не было вообще отношенія, при которомъ воевода съ канцеляріей не съумѣли бы извлечь себѣ доходъ: когда шла вѣрноподданническая присяга Екатеринѣ II, то бѣлогородской губерніи города Валуекъ воевода, коллежскій ассессоръ Клементьевъ, съ канцеляристомъ Бочеровымъ „не довольно за чтобъ другое, но и за приводъ къ присягѣ въ вѣрности Е. И. В. брали взятки [1];" подобный-же случай былъ и въ новгородской губернской канцеляріи, гдѣ регистраторъ Яковъ Ренбергъ, за приводъ къ вѣрноподданнической присягѣ, бралъ съ бѣдныхъ людей взятки [2].

Но лихоимствомъ не ограничивались злоупотребленія областныхъ правителей 18 в.: будучи лихоимцами, они страшно своевольничали Это имѣло мѣсто въ особенности въ провинціяхъ отдаленныхъ. Въ Колу, напримѣръ, для заготовленія казенныхъ лѣсовъ въ 1754 г. отправлены были правительствомъ повѣренные Иванъ Кильберхъ и Петръ Бокъ, служителями имъ даны были двинскаго уѣзда крестьяне. Кольскій воевода Нечаевъ взялъ ихъ всѣхъ насильно изъ квартиры въ воеводскую канцелярію, посадилъ подъ караулъ и на другой день билъ батожьемъ, безъ челобитья и безъ всякой приказной записки „яко бы за учиненную ему обиду" [3]. Въ отдаленной Сибири подобное своевольство областныхъ правителей было еще возможнѣе. Въ 1746 г. енисейскій воевода, Петръ Мировичъ, учинилъ слѣдующій афронтъ судейскому мѣсту: въ воеводскую канцелярію онъ пришелъ безъ шпаги и мундира, въ домашнемъ неглиже — въ шубѣ и колпакѣ „и сидѣлъ за столомъ на мѣстѣ, гдѣ имѣется зерцало, и принималъ у прибывшаго въ ту провинцію для ревизованія мужеска пола душъ майора Туюсова посланные съ нимъ изъ Тобольска указы, и распечатавъ читалъ въ томъ колпакѣ, о чемъ ему секретарь Данило Поповъ объявилъ тихо, а канцеляристъ Комаровъ и письменно представлялъ, что то указамъ противно, а онъ ихъ слова не принялъ, посланнаго для понужденія въ сборѣ подушныхъ денегъ.... лейбъ-гвардіи пре-

[1]) П. С. З. N. 12. 233.— [2]) П. С. З. N. 11,616.— [3]) П.С.З. N. 10.332.

ображенскаго полка солдата Петра Галахова почиталъ подчиненнымъ и посылалъ къ нему указы, и за требованія и представленія его Галахова бранилъ матерно"[1]...

Какъ и въ 17 столѣтіи, отъ „лакомства"[2]) областныхъ правителей особенно терпѣли беззащитные сибирскіе инородцы. Посылаемые отъ воеводъ для сбора ясаку страшно притѣсняли ихъ, отнимали у нихъ женъ и дѣтей и развозя по разнымъ мѣстамъ продавали. Въ 1733 г. для изслѣдованія претерпѣваемыхъ инородцами обидъ и разореній, посланы были въ Сибирь сыщики, а въ Охотскъ назначенъ былъ особый командиръ, для защиты инородцевъ отъ грабительства воеводъ [3]). Ничто не помогало: въ 1763 г. правительству опять сдѣлалось извѣстно, что въ сибирской губерніи и въ иркутской провинціи ясакъ сбирается съ крайнимъ отягощеніемъ инородцевъ, что посылаемые для этого сбора сибирскіе дворяне, козаки и дѣти боярскіе сбираютъ ясаку болѣе, чѣмъ слѣдуетъ, и самымъ безсовѣстнымъ образомъ грабятъ и разоряютъ безгласныхъ и беззащитныхъ инородцевъ [4]).

Такимъ образомъ, областные правители 18 столѣтія понаслѣдовали многое отъ своихъ предшественниковъ—отъ воеводъ 17 вѣка [5]). Отъ воеводъ 17 столѣтія они заимствовали и неисполненіе требованій правительства центральнаго: долговременно не присылали вѣдомостей и рапортовъ о приходѣ и расходѣ, для составленія окладной книги всему государству [6]); не присылали ревизскихъ сказокъ [7]); не представляли вѣдомостей о недоимкахъ [8]); небрежно ихъ взыскивали, а между прочимъ, когда послѣ мира съ Швеціей, въ 1721 г., Петръ В. простилъ всѣ недоимки по 1718 г., то воеводы и приказные люди въ нѣкоторыхъ мѣстахъ взыскивали прощенныя недоимки, для своей корысти [9]). Если, такимъ образомъ, не исполнялись требованія пра-

---

[1]) П. С. З. N. 9335.— [2]) П. С. З. N. 8218... „отъ лакомства тамошнихъ городовыхъ воеводъ и другихъ управителей обыватели несносно претерпѣваютъ разореніе...."— [3]) П. С. З N. 6407.— [4]) П. С. З. N 11744. 12.041.— [5]) О злоупотребленіяхъ воеводъ 17 ст. см. въ сочиненіи г. Чичерина стр. 310-35.— [6]) П. С. З. N. 6219.— [7]) П. С. З. N. 3460.— [8]) П. С. З. N. 6221. 6231.— [9]) П. С. З. N. 6221.

вительства центральнаго, тѣмъ обыкновеннѣе было неисполненіе подчиненными областными правителями предписаній начальствующихъ областныхъ властей: весьма часто требованія губернской канцеляріи долговременно оставлялись безъ всякаго исполненія [1]). Но времена для областныхъ правителей въ 18 в. значительно уже перемѣнились: тогда какъ воеводы 17 ст. били иногда царскихъ гонцовъ [2]); царскимъ гонцамъ въ 18 ст.—посылаемымъ гвардейскимъ у.-офицерамъ, капраламъ и сержантамъ — приказывалось иногда неисправныхъ областныхъ правителей—губернаторовъ, вице-губернаторовъ и воеводъ —держать въ канцеляріяхъ подъ карауломъ, пока не будетъ исполнено требованіе правительства, а секретарей и подъячихъ сковывать [3]). Иногда-же предписывалось сковывать за ноги, повѣсивъ на шею цѣпь, и самихъ губернаторовъ и вице-губернаторовъ [4]).

Перемѣнились времена и для лихоимства: правительство въ 18 вѣкѣ энергически стремилось къ его искорененію. Интересно прослѣдить эту борьбу правительства съ лихоимствомъ, которая началась въ 18 вѣкѣ и продолжалась до конца царствованія Александра I. Чрезъ весь 18 вѣкъ непрерывно тянутся указы, направленные къ тому, чтобы уменьшить лихоимство назначеніемъ строжайшихъ наказаній: ни одна правительственная мѣра не предпринимается въ 18 ст., не сопровождаясь оговорками, воспрещающими исполнителямъ ея взятки; ни одной инструкціи мы не встрѣчаемъ—выдается-ли она правительственному мѣсту или лицу, въ которой бы не было слова противъ лихоимства.

Эти энергическія преслѣдованія взяточничества открываются замѣчательнымъ указомъ Петра В. отъ 25 авг. 1713 г., въ которомъ великій государь, милосердуя о народахъ государствъ своихъ, стремится искоренить неправедныя народныя тягости и лукавыя похищенія государственной казны, отъ которыхъ „всякихъ чиновъ люди, а

---

[1]) П. С. З. N. 7408.— [2]) Напр. Томскій воевода Бунаковъ см. соч. Чичерина стр. 310.— [3]) П. С. З. N. 6219. 6231.— [4]) П. С. З. N. 3341. 3647. 3460.

[illegible] крестьяне, приходятъ въ разореніе и бѣдность." Взятки раздѣлены здѣсь на двѣ категоріи: относящіяся къ интересамъ государственнымъ—похищенія государственной казны и прегрѣшенія партикулярныя—взятки съ челобитчиковыхъ дѣлъ и обиды народа. За первыя указъ назначаетъ смертную казнь, вторыя оставляетъ на старыхъ штрафахъ [1]. Въ дополненіе къ этому указу, въ томъ же году издается другой, обязывающій всѣхъ обывателей—отъ первыхъ и даже до земледѣльцевъ—на повредителей интерессовъ государственныхъ и на грабителей народа непосредственно доносить самому государю въ назначенный срокъ—съ октября по мартъ [2]. Еще замѣчательнѣе указъ отъ 24 дек. 1714 г., воспрещающій взятки и посулы съ опредѣленіемъ за нихъ наказанія; на этотъ указъ не разъ ссылается наше законодательство не только въ 18-омъ столѣтіи, но и въ царствованіе Александра I-го. Главное побужденіе къ изданію указа состояло въ томъ, что лихоимцы часто оправдывались резономъ, что сіе имъ заказано не было..... „дабы впредь, говоритъ указъ, плутамъ..... не возможно было никакой отговорки сыскать: того ради запрещается всѣмъ чинамъ, которые у дѣлъ приставлены великихъ и малыхъ, духовныхъ, военныхъ, гражданскихъ, политическихъ, купецкихъ, художественныхъ и прочихъ, какое званіе оные ни имѣютъ, дабы не дерзали никакихъ посуловъ казенныхъ и съ народа сбираемыхъ денегъ брать, торгомъ, подрядомъ и прочими вымыслы, какого бъ званія оные и манера ни были, ни своимъ, ни постороннимъ лицомъ.... а кто дерзнетъ сіе учинить, тотъ весьма жестоко на тѣлѣ наказанъ, всего имѣнія лишенъ, шельмованъ и изъ числа добрыхъ людей извергнутъ, или и смертію казненъ будетъ [3]...." Для того же, чтобы никто изъ служащихъ не отговаривался невѣдѣніемъ этого указа, въ 1724 году повелѣно было всѣмъ опредѣляющимся къ должностямъ въ губерніяхъ подписываться на двухъ экземплярахъ указа 1714 г., изъ которыхъ одинъ отсылался въ Сенатъ, другой оставлялся въ томъ

---

[1] П. С. З. N. 2707.— [2] П. С. З. N. 2726.— [3] П. С. З. N. 2871.

мѣстѣ, гдѣ служилъ подписавшійся [1]). Еще прежде, въ 1715 г., повелѣно было всякаго чина людямъ на переписчиковъ, на сборщиковъ и наборщиковъ, если только они причиняли обиды и брали взятки, подавать письменные доношенія въ С.-Петербургѣ въ канцелярію сената, а въ губерніяхъ губернаторамъ, которые доношенія эти немедленно должны были представлять въ Сенатъ; за неподачу же вѣдомостей лицамъ, знавшимъ о взяткахъ, опредѣлялась строгая отвѣтственность [2]). А чтобы не было злоупотребленій, при сборѣ государственныхъ податей, въ 1720 г. повелѣвалось о числѣ сборовъ разослать въ губерніи и провинціи печатные указы, которые священникамъ велѣно было читать въ церквахъ прихожанамъ въ воскресные и праздничные дни „чтобъ всякъ о тѣхъ сборахъ подлинно было свѣдомъ и никому бъ нельзя было прибавить или убавить. А буде кто сверхъ того что станетъ брать лишнее, то не повинны слушать [3])....." Не мало заботилась объ искорененіи взятокъ и Императрица Елисавета Петровна, еще съ большею энергіею преслѣдовала ихъ Екатерина II-я. Вступивъ на престолъ, 18 Іюля 1762 г., она издала указъ объ удержаніи судей и чиновниковъ отъ лихоимства [4]). Еще замѣчательнѣе указъ отъ 15-го декабря 1763 года, о которомъ мы скажемъ ниже. Въ 1765 году былъ изданъ новый указъ о существенныхъ обязанностяхъ всѣхъ чиновниковъ, въ которомъ повелѣно „лихоимственныя дѣла не неважными, но разрушающими правосудіе и повреждающими государственное положеніе почитать [5])....."

Въ теченіе 18-го столѣтія правительство не предпринимало ни одной мѣры, не воспрещая выполнителямъ ее брать взятки. Взымались ли государственныя подати — сборщикамъ ихъ запрещалось лихоимство [6]). Взыскивались ли недоимки—судьямъ и другимъ нижнимъ служителямъ, подъ страхомъ смертной казни, воспрещалось касаться ко взяткамъ и подаркамъ [7]). Сбирались ли рекруты—наборщикамъ запре-

[1]) П. С. З. N. 3586. 4077.— [2]) П. С. З. N. 2915.— [3]) П. С. З. N. 3515.— [4]) П. С. З. N. 11616.— [5]) П. С. З. N. 12537. п. 3.— [6]) П. С. З. N. 3648.— [7]) П. С. З. N. 8682.

щалось съ отдатчиковъ брать деньги и харчевые запасы [1]). Производилась ли новая ревизія, казначалось ли межеваніе — то же воспрещеніе взятокъ [2]).

Кому бы ни выдавалась инструкція—правительственному мѣсту или лицу—она также всегда сопровождалась постановленіями о взяткахъ: въ морскомъ Уставѣ 1720 года Генералъ-Адмиралу предписывалось быть храбрымъ и добраго кондуита, котораго бы квалитеты съ добродѣяніемъ были связаны..... „и понеже корень всему злу есть сребролюбіе, того для всякъ командующій аншефъ долженъ блюсти себя отъ лихоимства, и не точію блюсти, но и другихъ отъ онаго унимать.“— Здѣсь же капитану военнаго корабля запрещалось брать посулы съ торговыхъ кораблей [3]). Въ генеральномъ регламентѣ 1720 года опредѣлялось также: „ежели кто изъ чиновъ коллегіи . . . изъ взятковъ или другихъ намѣреній что пренебрежетъ, таковымъ за преступленіе какъ высшимъ, такъ и нижнимъ, надлежитъ чинить смертную казнь, или вѣчную на галеры ссылку, съ вырѣзаніемъ ноздрей и отнятіемъ всего имѣнія [4]).“ Въ инструкціи пѣхотнаго полка полковнику 1764 г. предписывалось также: „всѣ не позволенныя въ полку и ротахъ наживы, всѣми образы возбранять и не допускать [5])...“ Въ наказѣ губернаторамъ, воеводамъ и ихъ товарищамъ 1728 года [6]); въ наставленіи губернаторамъ 1764 г. [7]) то же воспрещеніе взятокъ.

Отчетливое опредѣленіе круга правъ и обязанностей областныхъ правителей, строгое подчиненіе ихъ контролю правительства центральнаго, установленное учрежденіемъ губерній, должно было значительно содѣйствовать къ искорененію взяточничества. До этого же времени въ устройствѣ областнаго управленія существовало менѣе гарантій противъ взяточничества. Подготовленные деморализированною обще-

---

[1]) П. С. З N. 6490. 7046. 10. 786. Гл. 1. § 17.— [2]) П. С. З. N 8836. п. 28. 11. 755. п. 5. 12. 270. § 5. 127. 128.— [3]) П. С. З. N. 3485. кн. I. Гл. 1. п. 3. кн III. Гл. 1. п. 35.— [4]) П. С. З. N. 3534. Гл. L. п. 5.— [5]) П. С. З. N. 12289. Гл. I. п. 6.— [6]) П. С. З. N. 5333. п. 49.— [7]) П. С. З. N. 12137 п. V.

ственною средою ко всяческимъ административнымъ злоупотребленіямъ, правители 18 вѣка къ лихоимству побуждались еще крайнею бѣдностію, происходившею отъ недостаточнаго жалованья, котораго они иногда и вовсе не получали. Эту зависимость бюрократической нравственности отъ обстоятельствъ экономическихъ хорошо подмѣтила Императрица Екатерина II-ая. Манифестомъ отъ 15 декабря 1763 г. она установила новые штаты, по которымъ увеличены были оклады прежняго жалованья и назначено содержаніе для тѣхъ лицъ, которые до тѣхъ поръ его вовсе не получали, пробавляясь акциденціями — постоянно осмѣиваемыми въ сатирическихъ журналахъ того времени. Установленіемъ новыхъ штатовъ Императрица надѣялась исправить прежній порядокъ вещей, при которомъ, какъ говоритъ она, къ дѣламъ опредѣлялись люди не только неспособные, но и крайне бѣдные, едва имѣвшіе дневное пропитаніе; не получая же никакого жалованья, они смотрѣли на присутственное мѣсто, какъ на богадѣльню, назначенную не для исправленія дѣлъ, но для ихъ пропитанія [1]) Правда, и послѣ установленія этихъ новыхъ штатовъ, не рѣдко „открывалося, что находилися еще такіе, которые мздопріимствовали въ утѣсненіе многимъ и въ поврежденіе казеннаго интереса, а что паче всего, будучи сами начальствующіе и одолженные собою представлять образъ храненія законовъ подчиненнымъ своимъ, тѣ самые преступниками учинилися и ихъ въ то же зло завели [2])...“ Но тѣмъ не менѣе зависимость бюрократической нравственности отъ причинъ экономическихъ Императрицей была подмѣчена вѣрно, и установленіе окладовъ жалованья, вмѣсто неопредѣленныхъ прежнихъ акциденцій, представляло немалую гарантію противъ лихоимства областныхъ правителей. До тѣхъ же поръ „неимущихъ судей угнетающая бѣдность“ была неумолкающимъ стимуломъ, побуждавшимъ ихъ къ страшнымъ поборамъ, отъ которыхъ такъ терпѣло общество 18 столѣтія.

[1]) П. С. З. N. 11,988.— [2]) П. С. З. N. 12,781. Иногда Императрица Екатерина II-я, желая отъучить областныхъ правителей отъ лихоимства, посылала имъ въ подарокъ огромные кошели, которые и вручались имъ публично.

Господство бюрократіи въ управленіи 18-го столѣтія, наклонной къ злоупотребленіямъ, вызывало необходимость подчинить ее строгому контролю правительства центральнаго: нуженъ былъ такой механизмъ въ управленіи, который бы тѣсно соединялъ мѣстныя власти съ правительствомъ центральнымъ, подчиняя ихъ непрерывному контролю, постоянной отчетности. Механизмъ этотъ установленъ былъ учрежденіемъ о губерніяхъ 7-го Ноября 1775 года—онъ былъ только формальной стороной, отразившей въ себѣ коренные принципы нашей администраціи: административную централизацію и правительственную опеку.

Такъ явилась сложная лѣствица административныхъ инстанцій, по которой движутся дѣла мѣстнаго интереса снизу вверхъ, получая свое окончательное разрѣшеніе въ инстанціяхъ центральныхъ и вызывая движеніемъ своимъ сложную канцелярскую процедуру; преобладаніе начала бюрократическаго, парализующаго общину; неполное отдѣленіе юстиціи отъ администраціи, обусловливающее негласное и письменное судопроизводство. Съ точки зрѣнія потребностей современнаго намъ общества система эта представляется неудовлетворительною, но въ свое время она была не только единственно возможною системою управленія, но и замѣчательнымъ шагомъ впередъ. Мы имѣемъ въ виду большую независимость юстиціи отъ администраціи, чѣмъ какая была до 1775 года, имѣемъ въ виду болѣе широкое мѣсто предоставленное интересу земскому. Правда, юстиція не вполнѣ еще освобождена отъ вліянія администраціи, но послѣдовательное развитіе начала 1775 года „Государевъ Намѣстникъ *не есть судья*, но оберегатель Императорскаго Величія изданнаго узаконенія „должно привести къ полной независимости власти судебной отъ правительственной, всегда выражающейся въ безсмѣнности магистратуры. Правда, земскій интересъ еще разбитъ на интересы сословные, но постепенное сглаживаніе сословныхъ отличій должно привести къ солидарному мѣстному интересу. Отправляясь отъ этихъ началъ, привнесенныхъ реформою 1775 года, свѣтлою

представляется намъ будущность нашей областной администраціи. И здѣсь невольно припоминаются намъ замѣчательныя 112 и 135 статьи IX-го т. Св. З., послѣдней редакціи — предоставляющія *дворянству* право дѣлать представленія „о своихъ нуждахъ и пользахъ, о прекращеніи мѣстныхъ злоупотребленій, объ устраненіи неудобствъ въ мѣстномъ управленіи, происходящихъ даже отъ общаго какого либо постановленія“—элементы right of petition.

Вытекшая изъ условій современнаго ей общественнаго быта, система областнаго управленія, установленная учрежденіемъ губерній, находила себѣ опору и въ тогдашнихъ административныхъ теоріяхъ, и въ тогдашней административной практикѣ большей части континентальныхъ государствъ з. Европы, которыя продолжали служить для насъ образцами. Весьма немногіе публицисты 18 ст. понимали всю живительную силу административнаго самоуправленія, все благотворное вліяніе иниціативы частной. Напротивъ, большая часть изъ нихъ были приверженцами системы противоположной, и во имя прогресса провозглашали начала административной централизаціи и опеки. Мы не говоримъ о камералистахъ нѣмецкихъ, строившихъ свои системы государственнаго благоустройства на началахъ *Kuratel der Staatsgewalt*—мы имѣемъ ввиду самыхъ либеральныхъ людей времени: энциклопедистовъ французскихъ, послѣдователей физіократическаго ученія Кенэ. Провозглашая les droits de l'humanité, энциклопедисты французскіе въ то же самое время были жаркими приверженцами самой строгой административной опеки: творческая сила личности проявлялась въ ихъ теоріяхъ только въ моментъ созданія государства посредствомъ договора (contrat social); въ государствѣ же созданномъ она исчезала: за нее работала администрація — Suprême administration Руссо. — Провозглашая свой порядокъ естественный (ordre naturel), требуя laissez faire, laissez passez — Кенэ съ послѣдователями, какъ мѣтко характеризуетъ ихъ Токвилль [1]), были самыми ревностными

[1]) См. L'ancien régime et la révolution p. 264—280.

централизаторами. Лишь бы только государство основывалось на естественномъ порядкѣ, и оно должно быть всесильнымъ: идея противодѣйствующихъ политическихъ силъ, о которой мечталъ Локкъ въ 17 ст., на началахъ которой строилъ свою конституціонную теорію Монтескье въ 18 в. представлялась Кенэ химерою гибельною. „Le système des contre-forçes, прямо говоритъ Кенэ, dans un gouvernement est une idée funeste.“ И какъ бы развивая мысль своего учителя одинъ изъ его послѣдователей прибавляетъ: „les spéculations d'après lesquelles on a imaginé le système des contre-poids sont chimériques.“

Доктрина, провозглашаемая теоріею, защищаемая лучшими людьми времени, осуществлялась въ административной практикѣ континентальныхъ государствъ з. Европы. Въ 17 и 18 вѣкахъ общинная жизнь вездѣ разлагается, подъ вліяніемъ усиливающейся административной централизаціи. Явленіе это прежде всего мы замѣчаемъ во Франціи, гдѣ правительственное начало парализуетъ самоуправленіе pays d'état, разлагаетъ коммуну уже въ 17 вѣкѣ. Примѣру Франціи слѣдуетъ большая часть государствъ Германіи, гдѣ древненѣмецкая Gemeinde мало-по-малу утрачиваетъ свои права управлять мѣстными дѣлами втеченіе 18 вѣка, подъ вліяніемъ ряда законодательныхъ мѣръ: баварскаго Stadt-und Marktinstruktion 1748 г., виртембергскаго Kommunalordnung 1758 г., баденскаго общиннаго устава 1760 г., австрійскихъ постановленій über die Regulirung der Magistrate 1783—1786, прусскаго Landrecht 1792. Наконецъ, баварскимъ эдиктомъ 1818 г. разложеніе германской общины достигаетъ своего апогея: эдиктомъ этимъ баварская община организуется по типу коммуны французской, но это совпадаетъ уже съ другимъ моментомъ въ исторіи общины германской — съ моментомъ ея возрожденія. Параллельно съ разложеніемъ общины, усиливается административная централизація, и правительства болѣе и болѣе усвоиваютъ себѣ обязанности опекунскія. Такъ въ баденскомъ Kammerordnung 1766 г. постановлялось: „министерство удѣловъ есть естественный опекунъ нашихъ подданныхъ:

оно обязано, даже противъ ихъ воли, научать ихъ, какъ управлять своимъ домоводствомъ; оно должно надзирать надъ хлѣбопашествомъ, стараясь усовершенствованіемъ хозяйства доставить подданнымъ средства уплачивать ихъ недоимки" Еще дальше пошелъ западно-прусскій сельскій уставъ 1780 г., по смыслу котораго деревенскіе шульцы должны были „какъ пожилыхъ, такъ и молодыхъ лицъ обоего пола, побуждать къ пряденію шерсти и льна, и не дозволять имъ, слѣдуя старой привычкѣ, ложиться спать тотчасъ послѣ ужина, предаваясь лѣни [1])." Такъ понимали свою миссію даровитѣйшіе реформаторы 18 вѣка: и кодексъ Фридриха Великаго и знаменитый наказъ Екатерины II построены на одинаковыхъ началахъ.

Такъ въ континентальной Европѣ водворялась административная централизація. Во то же самое время въ Англіи укрѣплялось административное самоуправленіе (Selfgovernement), воплотившись въ ея вѣковомъ графствѣ; изъ Англіи, въ демократизированномъ видѣ, оно перешло въ с. Америку — въ общину новой Англіи (town-ship); изъ Англіи же оно распространяется и во всѣ закоулки міра, колонизируемые англо-саксонскимъ племенемъ.

Но практическія требованія современнаго общества, но высшая степень его самосознанія, вызвали въ настоящее время иныя административныя теоріи, діаметрально противоположныя административнымъ теоріямъ 18 вѣка. Лучшіе, благонамѣреннѣйшіе публицисты настоящаго времени являются поборниками административнаго самоуправленія: откуда и симпатія ихъ къ системѣ администраціи англійской и сѣверо-американской. Мы не говоримъ о публицистахъ англійскихъ — Спензерѣ или Гильсѣ, но имѣемъ ввиду публицистовъ континентальныхъ: Вивьены съ своими административными этюдами, Дюпонъ-Виты съ своими L'état et l'individu, болѣе и болѣе удаляются на задній планъ; публицисты другаго направленія — Токвилль, Гнейстъ— пользуются симпатіями благонамѣреннаго большинства.

---

[1]) См. статью Братера „Gemeinde" въ одномъ изъ послѣднихъ ливрезоновъ (XXX) Deutsches Staats - Wörterbuch v. Bluntschli und K Brater.

Новыя общественныя потребности вызвали новыя административныя теорiи — подъ влiянiемъ тѣхъ же потребностей въ большей части государствъ западной Европы проглядываетъ стремленiе механически-бюрократическую централизацiю, какъ говорятъ нѣмецкiе публицисты, замѣнять органическою децентрализацiей управленiя, возстановляя общину. Это возстановленiе общины (Wiederbelebung der Gemeinde-Körper) составляетъ характерную черту нашей эпохи. Началось оно въ Пруссiи: знаменитый Städte-Ordnung 18 ноября 1808 года, обдуманный барономъ Штейномъ одновременно съ эманципацiей крѣпостныхъ, составляетъ исходный пунктъ всѣхъ общинныхъ реформъ современной Германiи. Измѣненный, подъ влiянiемъ юнкерской партiи, городовымъ положенiемъ 17 марта 1831 г., Städte-Ordnung барона Штейна послужилъ образцемъ для всѣхъ общинныхъ уставовъ Германiи. Примѣру Пруссiи послѣдовали: Баварiя, Виртембергъ, Баденъ и т. д. Новая эпоха для организацiи германскихъ общинъ началась послѣ 1848 года, когда появились два новые общинные устава: общинный уставъ Австрiи 17 марта 1849 г., преобразовавшiй всю систему ея областнаго управленiя и общинный уставъ Пруссiи 11 марта 1850 г., замѣнившiй собою юнкерскiй уставъ 1831 г. Вообще, текущее десятилѣтiе для Германiи изобилуетъ общинными уставами, ежегодно издаваемыми, измѣняемыми и дополняемыми. Составилась обширная литтература по вопросу объ общинѣ; Пиперъ издаетъ даже журналъ по общинному вопросу; Риччи въ 1847 г. пишетъ свое классическое Del Municipio [1]).

Въ другихъ государствахъ мы замѣчаемъ также подобное движенiе: Пiй IX 10 сент. 1849 г. издаетъ motu-proprio, въ которомъ обѣщаетъ своему народу болѣе либеральные муниципальные законы; во Францiи, въ этой классической странѣ централизацiи, произносилась принцемъ Наполеономъ извѣстная рѣчь въ Лиможѣ, съ ея незабвен-

[1]) Объ этомъ подробно изложено въ вышеупомянутой статьѣ Братера, а также въ сочиненiи Bechard'a de l'administration intérieure de la France T. I. p. 19—30.

ными словами: „для насъ всего опаснѣе теперь поглощеніе личныхъ силъ собирательнымъ могуществомъ, замѣненіе гражданина правительствомъ во всѣхъ дѣйствіяхъ общественной жизни, ослабленіе всякаго личнаго начинанія, подъ опекою преувеличенной административной централизаціи.....“

Но указывая на возстановленіе общины, какъ на характерную черту нашей эпохи, не слѣдуетъ забывать, что административное самоуправленіе для континентальной Европы — pia desideria: бюрократическій элементъ продолжаетъ въ ней свое господство. Противополагая общинную автономію, какъ право издавать свои общинные уставы (Selbstgesetzgebung), общинному самоуправленію (Selbstverwaltung), праву приводить эти уставы въ исполненіе — Братеръ замѣчаетъ, что въ нѣмецкихъ общинныхъ уставахъ 19 столѣтія дается болѣе мѣста самоуправленію, чѣмъ автономіи, въ которой и до сихъ поръ еще коренится духъ односторонней централизаціи [1]).

Мы не приверженцы никакой безусловной административной теоріи, да и едва-ли можетъ быть безусловно истинная административная теорія: достоинства ея опредѣляются практическими требованіями времени и общества. Мы понимаемъ, что административную централизацію поддерживаютъ и производятъ разрозненность сословій, запутанность ихъ взаимныхъ отношеній. Но тѣмъ не менѣе, отрѣшаясь отъ обстоятельствъ временныхъ и мѣстныхъ, разсматривая систему административнаго самоуправленія саму въ себѣ, мы невольно припоминаемъ краснорѣчивыя слова г. Кавелина: „въ тѣсномъ кругу мѣстной общественности, въ этомъ микрокосмѣ государства, воспитывается любовь къ отечеству и общественный духъ, слагается общественное

---

[1]) Мы не раздѣляемъ дѣлаемаго Братеромъ отличія общинной автономіи (Selbstgesetzgebung) отъ общиннаго самоуправленія (Selbstverwaltung) — по нашему мнѣнію англійское *Selfgovernement*, переводимое французскими публицистами *l'administration du pays par le pays*, заключаетъ въ себѣ оба понятія: какое можетъ быть самоуправленіе безъ автономіи?

мнѣніе, вырабатываются характеры, пріобрѣтается благодатный навыкъ къ завѣдыванію общественными дѣлами и интересами. Изъ этой школы, тѣсной по объему, но широкой по значенію и вліянію, выходятъ потомъ на службу государству, иногда и на сцену всемірной исторіи, великіе государственные дѣятели, честь, слова и украшеніе своей страны. Гдѣ нѣтъ мѣстной общественности, тамъ нѣтъ и такой школы."

II.

Административное дѣленіе.

Всматриваясь въ административное дѣленіе, существовавшее въ Россіи, въ концѣ 17 и началѣ 18 вѣка, нельзя не замѣтить, что оно было и сложно и запутанно. Слагаясь исторически, оно не представляло однообразной и правильной системы. Главною областною единицей былъ *уѣздъ*. Уѣзды образовывались двоякимъ способомъ: земли, составлявшія прежде отдѣльное владѣніе и потомъ вошедшія въ составъ государства московскаго, входили обыкновенно въ составъ одного уѣзда: такъ напримѣръ составились уѣзды новгородскій и псковской. Судебные округи кормленщиковъ, съ уничтоженіемъ системы кормленій, составляли изъ себя также отдѣльные уѣзды. По этой послѣдней причинѣ уѣзды назывались иногда *присудами*. Отъ двоякаго способа образованія уѣздовъ происходила ихъ различная величина: одни уѣзды были слишкомъ велики (двинской у.) другіе-черезчуръ малы (суздальскій, шуйскій). Уѣзды подраздѣлялись на *волости* и *станы*. Волости - остатки прежняго общиннаго дѣленія славянскихъ племенъ, соотвѣтствовавшія нѣмецкой маркѣ. Напротивъ, станы—дѣленіе административное, искуственное: станомъ называлось мѣсто, дворъ, гдѣ *становился* судья или доводчикъ. Главное же отличіе стана отъ волости состояло въ томъ, что обыкновенно станомъ назывался округъ, приписанной къ городу и отдаваемый въ кормленіе намѣстнику: отсюда и названіе ихъ—*городскіе станы*. Но волости и станы встрѣчались не во всѣхъ уѣздахъ: въ новгородскомъ уѣздѣ волостямъ соотвѣт-

ствовали *погосты,* во псковскомъ — *губы псковскія.* Погосты встрѣчаются и въ другихъ уѣздахъ, но тамъ они имѣли другое значеніе—значеніе приходовъ. Такъ уже въ 18 ст. въ 1719 году, къ Соли Вычегодской архангелогородской губерніи, вмѣстѣ съ слободами, волостями и станами, были приписаны и погосты [1]). Новгородскій уѣздъ раздѣлялся, кромѣ того, на 5 *пятинъ*: обонежскую, деревскую, бѣжецкую, шелонскую и вотскую; пятины дѣлились на половины. Нѣчто подобное встрѣчалось и въ другихъ уѣздахъ: важскій уѣздъ дѣлился на 4 чети, вологодскій—на 3 трети. Это разнообразіе, эта пестрота областнаго дѣленія, увеличивались еще особеннымъ полицейскимъ и особеннымъ финансовымъ дѣленіемъ—на губные округи и кости. Губный округъ не всегда соотвѣтствовалъ уѣзду, но составлялся иногда и изъ двухъ уѣздовъ: такъ шуйскіе губные дѣла вѣдались иногда воеводами суздальскими. Впрочемъ, это было исключеніе: большею-же частію, а отъ Михаила Ѳедоровича до Петра В. и постоянно, губный округъ совпадалъ съ уѣздомъ. Для платежа податей и отправленія повинностей, села, станы, волости, а иногда и цѣлые уѣзды, складывались въ особенные податные округи — кости. Притомъ, для каждаго рода подати, для каждой отдѣльной повинности, былъ свой особый округъ, своя отдѣльная кость.

Запутанность и сложность областнаго дѣленія увеличивалась еще раздѣленіемъ городовъ на три статьи — большіе, средніе и меньшіе города; притомъ въ каждой статьѣ города имѣли различную степень важности. Главное же отличіе большихъ городовъ отъ среднихъ и меньшихъ состояло въ томъ, что къ первымъ приписывались большіе округи, воеводами посылались знатнѣйшія лица, которымъ предоставлялась и большая степень власти. Большой городъ именовался обыкновенно отчиною, приказная изба его — приказною палатою. Боль-

[1]) П. С. З. N. 3380. Въ 1726 г. Ляльскій погостъ архангелогородской губ. устюжской провинціи превращенъ былъ въ посадъ. N. 4861.

шими городами — городами первой статьи — считались: Новгородъ Псковъ, Смоленскъ, Полоцкъ, Казань, Астрахань, Тоболескъ и Томскъ [1]).

Таково было областное дѣленіе Россіи въ 17 вѣкѣ, когда управленіе было проникнуто началами бюрократической децентрализаціи, когда каждый областной правитель, каждый воевода, мало подлежа контролю правительства центральнаго, въ рукахъ своихъ имѣлъ огромную власть. При такомъ сложномъ и запутанномъ областномъ дѣленіи, не было возможности преобразовать систему управленія. А между тѣмъ, окончательно сложившееся при Романовыхъ правительство московское, болѣе и болѣе стремилось стянуть управленіе въ центральный пунктъ государства—въ столицу. Такое стремленіе правительства московскаго къ административной централизаціи само-собою вызвало потребность измѣнять исторически-сложившіеся правительственные округи, вводить болѣе правильные административные районы, чѣмъ прежніе уѣзды. Не говоря о раздѣленіи Россіи на 3 части, носившія названіе третей — володимірской, новогородской и рязанской, и образованіи для управленія каждой изъ нихъ отдѣльнаго приказа, прямо приписываемомъ Іоанну III — не говоря о встрѣчающемся при Іоаннѣ Грозномъ раздѣленіи на четыре части [2])— потребности въ большихъ административныхъ районахъ московскіе государи старались удовлетворить приписываніемъ меньшихъ городовъ къ большимъ. Такъ появлялись пригороды: Казани, Астрахани, Тоболеска, по-примѣру пригородовъ Новгорода и Пскова, издавна существовавшихъ. Городъ съ пригородами составлялъ, такимъ образомъ, болѣе обширный правительственный округъ, называемый *разрядомъ* — такъ какъ въ главномъ городѣ округа учреждался обыкновенно разрядъ, для управленія дѣлами служилыми—преимущественно военными. Такъ появились разряды новогородскій, тоболескій и томскій. Втеченіе 17

---

[1]) См. областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ г. Чичерина стр. 58—73.— [2]) См. образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра В. Неволина.

вѣка приписываются пригороды и къ другимъ городамъ: Бѣлгороду, Симбирску и Сѣвску, а въ 1692 г. и къ Ярославлю. Вообще въ 17 ст. мы замѣчаемъ большое стремленіе къ образованію этихъ разрядовъ. Стремленіе это вытекало изъ болѣе окрѣпшаго административнаго сознанія правительства московскаго — сознанія въ необходимости такихъ большихъ административныхъ районовъ, дабы подчинивши имъ меньшіе и установивщи отношеніе ихъ къ правительству центральному — водворить систему централизаціи. Но приписывая одни города къ другимъ, но образовывая разряды — правительство не достигало своей цѣли. Назначеніе разрядовъ было спеціальное — сосредоточеніе управленія дѣлами служилыми, преимущественно военными. Между прочимъ, чувствовалась потребность въ такихъ большихъ административныхъ районахъ, гдѣ бы могла сосредоточиться вся мѣстная администрація. Потребности этой удалось удовлетворить только Петру В. вначалѣ 18 вѣка—расписаніемъ городовъ на губерніи. Такимъ образомъ, происхожденіе нашихъ первыхъ губерній не есть плодъ естественнаго историческаго разложенія страны на отдѣльныя характеристическія мѣстности, запечатлѣнныя своеобразнымъ географическимъ и этнографическимъ типомъ — но созданіе административнаго генія правительства центральнаго, плодъ военныхъ и финансовыхъ соображеній Петра. Это не результатъ взаимнодѣйствующаго вліянія природы и людей (см. Land und Leute Риля), разлагающаго страну на характерные мѣстные союзы, члены которыхъ связываются сознаніемъ солидарнаго мѣстнаго интереса — но результатъ расписанія Ближней Канцеляріей городовъ на губерніи. Поэтому раздѣленіе Россіи на губерніи болѣе приближается къ дѣленію Франціи на департаменты, чѣмъ къ англійскому дѣленію на графства (см. примѣчаніе).

Не говоря о расписаніи городовъ на провинціи, съ подчиненіемъ малыхъ главному провинціальному городу (Новгороду, Пскову, Астрахани и др.)—какъ о мѣрѣ, касавшейся одного городоваго управленія [1]) — мы рано подмѣчаемъ стремленіе Петра В. ввести новое

[1]) П. С. З. N. 1706.

административное дѣленіе: намекъ на губерніи встрѣчается и до указа 18 дек. 1708 г., когда собственно появились наши первыя губерніи. Такъ, еще въ 1702 г. въ одномъ манифестѣ о вызовѣ иностранцевъ въ Россію, говорится о пограничномъ *губернаторѣ* и вмѣстѣ съ *намѣстниками* и командующими, какъ на границахъ, такъ и по дорогамъ, отъ Кіева, Смоленска и Пскова ведущимъ въ столицу, инструкціи и наказы о нечиненіи препятствія иностранцамъ, ѣдущимъ въ столицу, посылаются и *губернаторамъ* [1]. О *губернаторѣ* Меншиковѣ, въ другихъ указахъ того же времени называемомъ генералъ-губернаторомъ [2], прямо говорится въ указѣ 1703 г., которымъ предписывалось набрать въ полкъ *губернатора* Меншикова изъ вольноопредѣляющихся тысячу человѣкъ самыхъ лучшихъ [3], а слѣдующимъ указомъ къ вѣдомству *губернатора* Меншикова присоединены города Пошехонье, Бѣлоозеро и Каргополь съ уѣздами [4]. Объ ингерманландской (ижорской) то губернаціи [5], то губерніи [6] упоминается еще въ 1706 г. Но то былъ край новозавоеванный, лежавшій близь театра войны: онъ скорѣе получилъ и новое устройство. Повсемѣстно же появляются губерніи только вслѣдъ за указомъ 18 дек 1708 г., когда государь повелѣлъ Ближней Канцеляріи „для всенародной пользы учинить 8 губерній, и къ нимъ росписать города [7]."

Соображая это первоначальное раздѣленіе Россіи на губерніи съ другими обстоятельствами того времени, мы объясняемъ его финансовыми и военными соображеніями Петра. Вообще, начало казеннаго прибытка первоначально было самымъ движущимъ началомъ въ законодательныхъ мѣрахъ Петра. Начало это легло и въ основаніе раздѣленія Россіи на губерніи. Дѣйствительно, при раздѣленіи государства на меньшее число болѣе обширныхъ областныхъ единицъ,

---

[1] П. С. З. N. 1910.— [2] П. С. З. N. 1931.— [3] П. С. З. N. 1937.— [4] П. С З. N. 1943. 1954. „Генералный губернаторъ надъ провинціями Ингріею и Эстляндіею, государственныхъ дѣлъ министеръ Меншиковъ".— [5] П. С. З. N. 2097.— [6] П. С. З. N. 2130. 2194 — [7] П. С. З. N. 2218.

изъ которыхъ въ каждой, при окладной системѣ, точнымъ образомъ была опредѣлена сумма казеннаго дохода—легче было производить контроль. Далѣе, каждая губернія должна была на свой счетъ содержать извѣстное государственное установленіе: въ этомъ состояла особенность финансовой системы Петра. Такъ, вслѣдъ за образованіемъ губерній, государь исчислилъ сумму казеннаго дохода по-губерніямъ въ 3.051. 796 р. [1]), изъ которой опредѣленная часть должна была идти на содержаніе полковъ - армейскихъ и гарнизонныхъ, часть на содержаніе флота, посольской канцеляріи и артилеріи [2]). Для болѣе правильной и уравнительной раскладки рекрутской и другихъ повинностей, которыя въ царствованіе Петра В. были такъ разнообразны и многочисленны, необходимо было также ввести болѣе правильное и однообразное административное дѣленіе. Основаніемъ для раскладки податей и повинностей вначалѣ царствованія Петра В. служила подворная опись 186 года; вслѣдъ-же за образованіемъ губерній повелѣно было губернаторамъ къ 1711 году составить новыя описи дворовъ-крестьянскихъ и дворовыхъ людей каждому въ своей губерніи, и въ каждомъ дворѣ поголовно исчислить людей обоего пола порознь [3]); дворы были расписаны по долямъ: въ каждой губерніи опредѣленное число долей [4]). И съ этого времени повинности стали раскладываться по-губерніямъ, обусловливаясь долями дворовъ: такъ распредѣлялся сборъ рекрутъ и лошадей [5]), сборъ плотниковъ и другіе сборы [6]). Насколько раздѣленіе Россіи на губерніи обусловливалось финансовыми соображеніями Петра, ясно показываетъ слѣдующій фактъ: въ 1713 г. Вязниковская слобода и новая слободка отчислены были отъ Казан-

---

[1]) П. С. З. N. 2247.— По табелямъ губернаторовъ доходъ простирался среднимъ числомъ до 3.016. 590 р.— [2]) П С З N. 2513. Въ 1710 г. предписано было губернаторамъ: 1) высылать перво доходы сполна въ четырѣ мѣста, т. е. въ Воинской, въ Адмиралтейской, въ Посольской и въ артиллерію — трижды въ годъ, черезъ четыре мѣсяца . . . N. 2250. — [3]) П. С. З. N. 2253. — [4]) П. С. З. N. 2305.— [5]) П. С. З. N. 2341. 2890 и др.— [6]) П. С. З. N. 2362. 2448. 2471 и др.

ской губ. и присоединены къ Московской, вмѣстѣ же съ тѣмъ и оклады съ нихъ были вычтены изъ окладовъ Казанской губ. и присоединены къ окладамъ Московской [1]. Въ связи съ финансовыми соображеніями, побудившими Петра раздѣлить Россію на губерніи, были соображенія военныя: размѣщеніе полковъ на вѣчныя квартиры по губерніямъ, и содержаніе ихъ доходами каждой губерніи [2]. Однимъ словомъ, первоначальное раздѣленіе Россіи на губерніи было послѣдствіемъ административныхъ соображеній Петра. Идея казеннаго прибытка двигала всѣми законодательными постановленіями преобразователя, и Россія, при его планахъ, должна была сдѣлаться механизмомъ, послушнымъ рукѣ геніальнаго механика, а очевидно: чѣмъ проще и односложнѣе было устройство этого механизма, тѣмъ легче было имъ заправлять. Всилу разсмотрѣнныхъ нами соображеній, именнымъ указомъ 18 дек. 1708 г. Ближней Канцеляріи повелѣно было „для всенародной пользы учинить 8 губерній, и къ нимъ росписать города." Всѣхъ городовъ въ то время было 341. Они были росписаны на слѣдующія 8 губерній:

1. Московскую, съ гл. городомъ Москвой и 39 городами.

2. Ингерманландскую, съ гл. городамъ С. Петербургомъ и 29 городами, въ числѣ которыхъ Ямбургъ и Копорье отданы были во владѣніе кн. Меншикову.

3. Кіевскую, съ гл. городомъ Кіевомъ и 56 городами.

4. Смоленскую, съ гл. городомъ Смоленскомъ и 17 городами.

5. Архангелогородскую, съ гл. городомъ Архангельскомъ и 20 городами.

6. Казанскую, съ гл. городомъ Казанью и 71 городомъ.

7. Азовскую, съ гл. городомъ Азовымъ и 77 городами, въ числѣ которыхъ 25 городовъ были приписаны къ воронежскимъ корабельнымъ лѣсамъ.

8. Сибирскую, съ гл. городомъ Тоболескомъ и 39 городами [3].

---

[1] П. С. З. N. 2666.— [2] П. С. З. N. 2319. 2457. 2475 и др.— [3] П. С. З. N. 2218.

За основаніе приписи города къ губерніи взято было разстояніе: число верстъ приписываемаго города отъ центральнаго города губерніи. Такъ первоначально къ азовской губ. были приписаны Харьковъ, Валки, Короча и др. города, но потомъ, когда сообразили болѣе отдаленное разстояніе этихъ городовъ отъ Азова (Харьковъ 600 в. Валки 650, Короча 560), чѣмъ отъ Кіева (Харьковъ 340 в., Валки 230, Короча 360)—города эти отчислены были отъ азовской губ. и присоединены къ кіевской. На такомъ-же основаніи и Трубчевскъ отъ смоленской губ. былъ приписанъ къ кіевской, Одоевъ—отъ кіевской къ смоленской и т. п. [1]).

Губерніи образовали, такимъ образомъ, большіе административные районы, и разряды сдѣлались болѣе не нужны. Впрочемъ, еще въ 1713 г. упоминается о разрядѣ новгородскомъ [2]), въ 1714 [3]) и даже въ 1721 г. [4]) упоминаются разряды бѣлогородскій и сѣвскій. Но это были мѣста украйныя, гражданское управленіе которыхъ не вполнѣ отдѣлилось еще отъ военнаго, имѣвшаго своеобразную организацію, поэтому и не удивительно, что разряды уцѣлѣли тамъ послѣ раздѣленія страны на губерніи, продолжая существовать наряду съ послѣдними. Въ остальныхъ-же мѣстахъ Россіи они исчезли, вѣроятно, одновременно съ появленіемъ губерній. Тѣмъ больше, что и центральное учрежденіе для управленія дѣлами разрядными—разрядный приказъ—уничтожается вслѣдъ за появленіемъ сената, въ которомъ для дѣлъ этого рода учрежденъ былъ разрядный столъ [5]); въ 1721 году учреждена должность герольдмейстера, которому поручены были всѣ прежніе шляхетскіе списки и бывшіе въ сенатѣ и остававшіеся въ прежнемъ разрядѣ [6]); наконецъ, слѣдующимъ указомъ герольд-

---

[1]) П. С. З. N. 2218.— [2]) П. С. З N. 2650 „для нынѣшней съ туркомъ войны учинить сборъ рекрутъ со всего государства, опричь *новогородскаго разряду*".— [3]) П. С. З. N. 2783 „бѣглыхъ крестьянъ и однодворцовъ . . . селить *бѣлогородскаго и сѣвскаго разрядовъ въ городахъ*.— [4]) П. С. З. N. 3810 „выслать офицеровъ и дворянъ къ смотру изъ всѣхъ губерній, а также изъ *бѣлогородскаго и сѣвскаго разрядовъ*.— [5]) П С. З. N. 2321.— [6]) П. С. З. N. 3896.

мейстеру Плещееву сданы были и прочія разрядныя дѣла [1]). Послѣ этого и самое названіе „разрядныя дѣла“ мало-по-малу исчезаетъ, исчезаютъ и областные разряды, и большими правительственными округами являются вездѣ однѣ губерніи. Онѣ продолжаютъ существовать во все теченіе разсматриваемаго нами времени, оставляются и учрежденіемъ губерній, которое раздѣленію страны придаетъ только болѣе правильный симметрическій видъ, принимая за основаніе этого раздѣленія не разстояніе, но народонаселеніе, такъ-какъ и движущее начало прежней администраціи—начало казеннаго прибытка, къ этому времени окончательно уступило мѣсто началу народнаго благосостоянія, котораго правительство стремится достигнуть путемъ административной опеки (tutelle administrative).

Но дѣло не легкое разомъ навсегда раздѣлить страну на постоянные и неизмѣнные административные районы. Поэтому мы и видимъ, что во все теченіе разсматриваемаго нами времени *административный циркуль* не перестаетъ работать, и губерніи постоянно измѣняются то въ числѣ, то въ названіи и объемѣ. Къ прежнимъ губерніямъ присоединяются новыя губерніи, прежнія названія замѣняются другими, отъ старыхъ губерній отрѣзываются части, входящія въ составъ другихъ губерній или образующія новыя. Въ нашихъ глазахъ это постоянное измѣненіе административныхъ районовъ имѣетъ не малое значеніе. Прослѣдивъ за этими измѣненіями нашихъ первыхъ 8 губерній отъ появленія ихъ 18 дек. 1708 г. и по изданіе учрежденія о губерніяхъ 7 ноября 1775 г., мы поймемъ вполнѣ искусственное значеніе нашихъ областныхъ единицъ, изъ которыхъ не могли выработаться мѣстные союзы, члены которыхъ тѣсно связаны сознаніемъ солидарнаго мѣстнаго интереса.

Къ первымъ 8 губерніямъ въ 1713 г. присоединена была губернія рижская, образовавшаяся изъ новозавоеванной Лифляндіи, съ присоединеніемъ къ ней губ. смоленской [2]). О нижегородской губ.,

[1]) П. С. З. N. 4114.— [2]) П. С. З. N 2703. 2831 „въ Рижской губерніи лифляндскому шляхетству быть подъ губернаторскою диспозиціею“.

составившей при первоначальномъ росписаніи городовъ часть казанской, упоминается въ одномъ указѣ 1715 г., какъ объ отдѣльной губерніи [1]). Но въ 1717 г. нижегородская губ. опять была соединена съ казанскою, а изъ отчисленныхъ отъ обѣихъ губерній городовъ: Симбирска, Самары, Сызранска, Какшаръ, Саратова, Петровска, Дмитровска, Царицына, Чернаго-Яра, Краснаго-Яра, Гурьева-на-Яикѣ и Терека образована была губ. астраханская [2]); въ росписаніи губерній на провинціи 1719 г. нижегородская губ. опять является губерніей отдѣльной [3]). Въ томъ-же росписаніи, Ревель съ Эстляндіею образовалъ особую губернію, подъ начальствомъ графа Апраксина [4]). Въ 1720 г. Азовъ былъ возвращенъ Турціи [5]), и прежняя азовская губернія стала именоваться воронежскою [6]). Въ 1721 упоминается губ. новгородская, которая въ другихъ указахъ того же года продолжаетъ именоваться провинціею [7]). Въ 1727 г. произошло окончательное образованіе новгородской губ. изъ провинцій великолуцкой, бѣлозерской и тверской, отрѣзанныхъ отъ губ. с. петербугской [8]); пресоединенная въ 1713 г. къ рижской губ., какъ ея провинція, смоленская губ. въ 1721 г. появляется снова отдѣльной губерніей [9]). Въ 1725 г. упоминается губ. бѣлогородская [10]). Въ 1744 г. изъ новозавоеванной Финляндіи, съ присоединеніемъ провинцій выборгской и кексгольмской, образована губ., выборгская [11]); въ томъ же году учреждается губ. оренбургская [12]). Въ 1764 г. появляются одна за другою слѣдующія губерніи: новороссійская, образованная изъ новосербскаго поселенія [13]), иркутская—изъ частей губ. тобольской [14]), мало-

---

[1]) П. С. З. N. 2956.— [2]) П. С. З. N 3119. 3190. 3272. 3374.— [3]) П. С. З. N. 3380.— [4]) Тамже-же.— [5]) П. С. З. N. 3671. п. 5.— [6]) Впрочемъ, еще въ 1719 упоминается о губ. воронежской. N. 3312; съ другой стороны, въ 1725 г. выдана была инструкція генералъ-майору Чернышову для управленія азовскою губерніею. N. 4700. [7]) П. С. З. N. 3720. 3753.— [8]) П. С. З. N. 5095.— [9]) П. С. З. N. 3410.— [10]) П. С. З. N. 4748. Впрочемъ, здѣсь-же она называется и провинціей.— [11]) П. С. З. N. 8856.— [12]) П. С. З. N. 8901. 8911. [13]) П. С. З. N. 12.0913.— [14]) П. С. З. N. 12.269.

россійская — изъ гетманской Малороссіи [1]), слободско-украинская— изъ всѣхъ слободскихъ полковъ [2]). Наконецъ, присоединенныя въ 1772 г. отъ Польши провинціи раздѣлены были на двѣ губерніи — псковскую и могилевскую, составившія генералъ-губернаторство, подъ вѣдѣніемъ бѣлорусскаго генералъ - губернатора гр. Чернышева [3]). Незадолго предъ учрежденіемъ губерній образована была губ. азовская, составившая вмѣстѣ съ новороссійскою генералъ - губернаторство, подъ вѣдѣніемъ кн. Потемкина [4]). Такъ первыя 8 губерній, появившіяся въ 1708 г. разложились на нѣсколько новыхъ губерній, число которыхъ, съ присоединеніемъ новозавоеванныхъ областей, въ 1775 г. достигло до 23. По времени своего появленія эти губерніи идутъ въ такомъ порядкѣ: московская, с.-петербургская, кіевская, смоленская, архангельская, казанская, тобольская, воронежская, рижская, нижегородская, астраханская, ревельская, новгородская, бѣлогородская, выборгская, оренбургская, новороссійская, иркутская, малороссійская, слободско - украинская, псковская, могилевская, азовская. Принявъ въ основаніе новаго административнаго дѣленія народонаселеніе, постановивъ, что для порядочнаго управленія губерніей число жителей въ ней не должно превышать 300—400,000 душъ [5]) — изданіе учрежденія о губерніяхъ опять разложило эти губерніи на новыя областныя единицы—намѣстничества, большей частію измѣнившія географическіе предѣлы прежнихъ губерній.

Посмотримъ теперь, какъ раздѣлялись губерніи. При росписаніи городовъ на губерніи, Ближняя Канцелярія не установила точнаго подраздѣленія губерній. Вѣроятно, впрочемъ, что приписывая городъ къ извѣстной губерніи, она подразумѣвала и весь принадлежащій къ нему уѣздъ, какъ онъ значился по писцовымъ книгамъ, разбивая только

---

[1]) П. С. З. N. 12277. — [2]) П. С. З. N. 12.293. 12.397. 12.440. — [3]) П. С. З. N. 13.807 13.808. 13.888. О псковской губ. упоминается еще въ 1758 г. N. 9767. Въ 1745 г. упоминается, кромѣ того, пермская губ. между прочимъ, въ то же время въ Перми былъ воевода. N. 3117.— [4]) П. С. З. N 14.352.— [5]) П. С. З. N. 14,392. Гл. 1. п. 1.

такіе большіе уѣзды, какъ напримѣръ двинской. Такъ, вслѣдъ за появленіемъ первыхъ 8 губерній, мы встрѣчаемъ упоминаніе и объ уѣздахъ: новгородскомъ, рыльскомъ, курскомъ, владимірскомъ, симбирскомъ, муромскомъ и др. [1]). Встрѣчаемъ также упоминаніе и о провинціяхъ: въ 1711 г. о провинціи ярославской [2]), въ 1718 г. старооскольской и бѣлозерской [3]) и др. Окончательное-же раздѣленіе губерній на *провинціи*, а провинцій на *уѣзды*, установлено указомъ 29 мая 1719 г. Необходимость въ раздѣленіи губерній на провинціи естественно вытекла изъ огромной величины каждой губерніи. Раздѣленіе это произведено было на такомъ-же основаніи, какъ и раздѣленіе страны на губерніи. Подобно тому, какъ Ближняя Канцелярія разбила страну на 8 губерній, не принимая во вниманіе никакихъ мѣстныхъ особенностей и обращая вниманіе на одно только разстояніе—подобно тому и губерніи разбиты были на извѣстное число провинцій, сообразно своей географической величинѣ, и въ основаніе принято было также разстояніе. Впрочемъ, здѣсь уже проглядываетъ намекъ на другое основаніе—народонаселеніе, служившее руководительнымъ началомъ при раздѣленіи страны Екатериной II: въ каждой провинціи обозначено число долей дворовъ. Но это только намекъ, ибо народонаселеніе распредѣлялось по провинціямъ самымъ неуравнительнымъ способомъ: къ тверской, напримѣръ, провинціи приписано было 15,461 двора, къ ярославской—36,279; въ рязанской провинціи, гдѣ было 7 уѣздовъ, мы находимъ 26,853 двора, а въ переяславской, съ двумя только уѣздами—28,354 двора и т. д. Иногда число дворовъ одного только уѣзда превышало число дворовъ цѣлой провинціи: въ новгородскомъ, напримѣръ, уѣздѣ мы находимъ больше дворовъ, чѣмъ въ цѣлой орловской провинціи. Далѣе: не всѣ губерніи раздѣлены были на провинціи — въ астраханской, напр., губ. мы вовсе не встрѣчаемъ провинцій, тогда какъ въ ней было 12 уѣздовъ, а между прочимъ не рѣдко провинція состояла изъ 4, 3, 2

[1]) П. С. З. N. 2615. 2666. 2749 и др.— [2]) П. С. З. N. 2362. 2422. 2650.— [3]) П. С. З. N. 3234.

и даже одного уѣзда. Мы дѣлаемъ эту критику раздѣленія губерній на провинціи не потому, чтобы особенно сочувствовали однообразному и симметрическому административному раздѣленію страны. Напротивъ, подобное раздѣленіе намъ всегда будетъ казаться неестественнымъ, искусственнымъ. Разлагаясь путемъ органическимъ на отдѣльныя характерныя мѣстности, запечатлѣнныя своеобразнымъ географическимъ и этнографическимъ типомъ, страна всегда распадется на части разнообразныя и несимметрическія. Изъ этихъ частей сложатся мѣстные союзы, члены которыхъ тѣсно будутъ между собою связаны сознаніемъ солидарнаго мѣстнаго интереса; административные-же округи, при такомъ правильномъ и органическомъ ходѣ, совпадутъ съ этимъ естественнымъ подраздѣленіемъ страны. Примѣромъ можетъ служить Англія съ своими неравномѣрными графствами, которые образуютъ за то мощные земскіе союзы—органы самоуправленія страны. Примѣромъ также могутъ служить несимметрическіе pays d'état старой Франціи, исчезнувшіе вслѣдствіе департаментальной нивеллировки страны. Но намъ, пожалуй, скажутъ, что сама природа Россіи — однообразная степная равнина — не могла способствовать развитію провинціализма, замкнутыхъ мѣстныхъ союзовъ. Позволяемъ себѣ сомнѣваться — позволяемъ себѣ думать, что даже теперь могутъ быть подмѣчены элементы провинціализма. Мы не говоримъ о такихъ существенныхъ, сразу бросающихся въ глаза отличіяхъ, какія представляютъ намъ Малороссія, Бѣлоруссія или Сибирь—но въ губерніяхъ великорусскихъ часто можно подмѣтить, что территоріальный округъ не совпадаетъ съ округомъ административнымъ: Поветлужье, напр., нижегородской губ., по характеру своего народонаселенія ближе подходитъ къ костромской губ., чѣмъ къ макарьевскому уѣзду; жители нѣкоторыхъ частей двухъ различныхъ уѣздовъ—горбатовскаго и муромскаго—представляютъ собою такъ много общаго, что носятъ одно и то же наименованіе *стародубовъ*. Эти черты знаменательны: волость, составленная изъ частей, народонаселеніе которыхъ запечатлѣно одинаковымъ характеромъ,

уѣздъ, примыкающій къ той губерніи, къ которой онъ болѣе подходитъ по своему географическому и этнографическому типу — представятъ намъ болѣе органическія административныя единицы. Но когда администрація организуется сверху, но когда страна разбивается на искусственные районы посредствомъ административнаго циркуля — тогда, намъ кажется, болѣе раціональнымъ основаніемъ для раздѣленія можетъ служить народонаселеніе — распредѣленіе административныхъ учрежденій, пропорціонально числу жителей данныхъ мѣстностей. Это основаніе и служило руководительнымъ началомъ при раздѣленіи страны Екатериной II; полное его отсутствіе замѣчается въ двухъ петровыхъ дѣленіяхъ: 1708 г., когда страна была раздѣлена на губерніи и 1719 г., когда губерніи были раздѣлены на провинціи.

Какъ-бы то ни было, раздѣленіе губерній на провинціи является господствующимъ втеченіе разсматриваемаго нами времени: можно даже сказать, что провинція служитъ болѣе дѣйствительнымъ административнымъ средоточіемъ, чѣмъ губернія. Провинціи исчезаютъ только къ концу 18 вѣка, вслѣдствіе постепеннаго водворенія областнаго управленія, на основаніи новаго учрежденія губерній, которое нѣкоторыя провинціи (владимірскую, вятскую, тверскую, калужскую и мн. др.) прямо превратило въ губерніи, а изъ соединенія другихъ образовало новыя губерніи. Но какъ новое губернское управленіе вводилось цѣлые 20 лѣтъ—прежде всего оно было введено генералъ-губернаторомъ Глѣбовымъ въ смоленскомъ намѣстничествѣ 23 декабря 1775 и генералъ-губернаторомъ Сиверсомъ 28 янв. 1776 г. въ тверскомъ и 10 декабря 1776 г. въ новгородскомъ намѣстничествахъ и только въ 1796 г. оно распространилось на виленскую губернію—то въ иныхъ мѣстахъ Россіи провинціальное управленіе существовало наряду съ новымъ губернскимъ даже въ концѣ 18 столѣтія. Изъ переговоровъ-же Екатерины II съ гр. Сиверсомъ по поводу новаго учрежденія губерній видно, что первоначально и при новомъ административномъ дѣленіи императрица думала оставить провинціи, а въ

учрежденіи губерній постановлялось, что если нужда потребуетъ, то раздѣлять намѣстничества на области или провинціи [1]).

Раздѣленіемъ губерній на провинціи правительство старалось исправить тѣ неудобства, которыя происходили отъ огромной величины нашихъ первыхъ губерній. Мы выше замѣтили, что провинціи можно услѣдить и до указа 29 мая 1719 г. когда онѣ появились повсемѣстно, за исключеніемъ губерній ревельской и астраханской. Указомъ этимъ губерніи раздѣлены были на слѣдующія провинціи:

1. Московская-на 9 провинцій: московскую, переяславо-рязанскую, костромскую, суздальскую, юрьево-польскую, володимірскую, переяславо-рязанскую, тульскую и калужскую [2]).

2. С. петербургская—на 11 провинцій: с. петербугскую, выборгскую, нарвскую, великолуцкую, новогородскую, псковскую' тверскую, ярославскую, углицкую, пошехонскую, бѣлозерскую.

3. Кіевская—на 4 провинціи: бѣлогородскую, сѣвскую, орловскую и кіевскую. Послѣдняя образовала собственно Малороссію, къ которой причислены были города: Кіевъ, Переяславль, Нѣжинъ Черниговъ, Переволочна и Полтава.

4. Азовская—на 4 провинціи: воронежскую, елецкую, шацкую и бахмутскую.

5. Рижская—на 2 провинціи: рижскую и смоленскую.

6. Архангелогородская—на 4 провинціи: двинскую или холмогородскую, вологодскую, устюжскую и галицкую.

7. Казанская—на 4 провинціи: казанскую, свіяжскую, пензенскую и уфимскую.

8. Нижегородская—на 3 провинціи: нижегородскую, арзамаскую и алаторскую.

9. Астраханская и 10—ревельская не были раздѣлены на про-

---

[1]) П. С. З. N. 14.392. Гл. 1. п. 15.— [2]) Въ промежутокъ времени 1708—1719 г. объемъ московской губ. значительно измѣнился: въ первомъ году мы находимъ въ ней 39 городовъ, въ послѣднемъ — 51 городъ.

винціи, а 11—въ сибирской предположено было произвести это раздѣленіе [1]).

Подобно тому, какъ губерніи постоянно измѣнялись въ своемъ числѣ, названіи и объемѣ—подобно тому и провинціи то приписывались отъ одной къ другой губерніи, то изъ нихъ составлялись новыя губерніи. Такъ провинціи вятская и соликамская отъ сибирской губ. причислены были къ казанской, ярославская и углицкая — отъ с. петербургской къ московской [2]); такъ изъ провинцій новгородской, псковской, тверской, бѣлозерской и великолуцкой, входившихъ прежде въ составъ губ. с. петербургской составилась губ. новгородская [3]). Втеченіе 45 лѣтъ (1719-1764) принадлежность провинцій къ губерніямъ весьма измѣнилась [4]). Случалось иногда, что провинція отдѣлялась отъ губерніи и поступала подъ непосредственное вѣдѣніе сената: такъ, напримѣръ, уфимская провинція, по-челобитью башкирцовъ, въ 1725 г. отдѣлена была отъ казанской губ. и поступила подъ вѣдѣніе сената; воеводою туда назначили бригадира Бутурлина, которому повелѣно было, однакожъ, подушныя деньги съ русскихъ уѣздныхъ людей отправлять казанскому губернатору [5]). Нѣкоторыя провинціи состояли подъ вѣдомствомъ центральныхъ мѣстъ, наряду съ губерніями: такъ въ 3-й экспедиціи Камеръ-Коллегіи, вмѣстѣ съ губерніями, вѣдалась и нарвская провинція [6]) Вообще, сколько мы поняли отношеніе губерній къ провинціямъ, а провинцій къ правительству центральному—можемъ замѣтить, что провинція не рѣдко являлась такою же самостоятельною областною единицею, какъ и губернія. Большей частію указы сената посылались въ губерніи, а оттуда уже разсылались по-провинціямъ, но отъ этого дѣлались частыя отступленія: если провинція далеко отстояла отъ губернскаго города, то указы

[1]) П. С. З. N. 3380. 3901. Иркутская губ. образованная изъ частей тобольской, незадолго предъ изданіемъ учрежденія о губерніяхъ, была раздѣлена на провинціи, воеводства и коммисарства.— [2]) П. С. З. N. 5065. 5115.— [3]) П. С. З. N. 12.259.— [4]) Тамъ-же.— [5]) П. С. З. N. 5316. 5318.— [6]) См. Описаніе госуд. архива старыхъ дѣлъ г. Иванова стр. 37.

сената непосредственно посылались въ провинцію, помимо губерніи; нѣкоторыя же провинціи (сибирская, свіяжская, вологодская, устюжская, галицкая, орловская, сѣвская, елецкая и бѣлозерская) постоянно сносились съ сенатомъ непосредственно [1]). Вѣдомости о недоимкѣ изъ этихъ провинцій повелѣно было также въ 1732 г. доставлять прямо въ Юстицъ—Коллегію [2]). Но это были исключенія: большей же частію губернія служила посредствующею инстанціею въ сношеніяхъ центральныхъ мѣстъ съ провинціями, а провинцій съ центральными мѣстами. Исключенія эти не мало запутывали и осложняли областное управленіе 18 вѣка: онѣ были слѣдомъ прежней запутанности въ сношеніяхъ административныхъ инстанцій, существовавшей въ 17 вѣкѣ, когда приписные города сносились съ приказами то помимо главныхъ городовъ, то при посредствѣ послѣднихъ [3]).

Провинціи, вообще, раздѣлены были на уѣзды. Впрочемъ, встрѣчаются исключенія: съ одной стороны, нѣкоторыя губерніи прямо дѣлились на уѣзды—напр. астраханская; съ другой—бывали провинціи, не дѣлившіяся на уѣзды — напр. псковская провинція с.-петербургской губ., суздальская—московской, арзамаская—нижегородской и т. д. Но это исключенія: большей же частію провинція дѣлилась на уѣзды. Число уѣздовъ въ провинціяхъ было различно, простираясь 2—20: такъ, напримѣръ, въ провинціяхъ новгородской, ярославской, переяславской, казанской и др. было по 2 уѣзда, въ воронежской—12, въ московской—16, въ бѣлогородской—20 и т. д. Большей частію къ городу былъ приписанъ одинъ уѣздъ, но иногда и два: къ Серпухову московской пров. приписаны были уѣзды тарускій и оболенскій [4]). Вообще, уѣзды носили еще на себѣ слѣдъ своего историческаго происхожденія, основывались на писцовыхъ книгахъ. Число ихъ, величина и принадлежность къ различнымъ губерніямъ и провинціямъ также постоянно измѣнялись. Точнѣе обозначены и раз-

---

[1]) П. С. З. N. 5585. 5613. 7638.— [2]) П. С. З. N. 6351.— [3]) См. Областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ, г. Чичерина.— [4]) П. С. З. N. 3380.—

граничены были уѣзды въ 1724 г. когда губернаторамъ предписано было „на межахъ всякого уѣзду, гдѣ уѣздъ отъ уѣзда раздѣляется, для знаку по шведскому обыкновенію поставить на казенныя деньги каменные плоскіе столбы съ высѣченною надписью на тѣхъ столбахъ [1].“ Еще точнѣе разграничены уѣзды указомъ 11 октября 1764 г., изъ котораго видно, что нѣкоторые уѣзды отъ постоянной приписи ихъ частей къ другимъ уѣздамъ такъ уменьшились, что число жителей иного уѣзда не провышало 1000 душъ. Поэтому „ради неудобности въ раздѣленіяхъ уѣздныхъ“ указъ 1764 г. предписалъ тѣ уѣзды, число жителей которыхъ не превышало 10000 душъ по послѣдней ревизіи, приписывать къ другимъ уѣздамъ, но такъ, чтобъ по-соединеніи не составилось болѣе 30,000 душъ въ одномъ уѣздѣ [2]. Но это былъ уже шагъ къ тому симметрическому дѣленію, которое введено было учрежденіемъ губерній. Генеральное межеваніе имѣло-также вліяніе на округленіе областныхъ единицъ: въ инструкціи землемѣрамъ 1766 г. предписывалось дѣлать уѣздныя окружныя межи [3]. Но только изданіе учрежденія о губерніяхъ, положившее, что въ уѣздахъ или округахъ должно считаться отъ 20—30,000 душъ [4]— придало уѣздамъ видъ точныхъ и опредѣленныхъ административныхъ округовъ. Назначеніе средоточій для этихъ уѣздовъ было чрезвычайно искусственно: отсюда можетъ быть и происходитъ та общая черта нашихъ уѣздныхъ городовъ, что они города тольто по имени, на дѣлѣ-же представляютъ самое слабое развитіе городской жизни. При учрежденіи намѣстничествъ, села превращались въ уѣздные города. Это поручалось обыкновенно генералъ-губернаторамъ. Вотъ какъ описываетъ г. Мельниковъ это превращеніе селъ въ города: „..... очищали одну крестьянскую избу для уѣзднаго суда, другую для нижняго земскаго, третью для городническаго правленія, четвертую для тюрьмы, пятую для „приводныхъ колодниковъ,“ шестую для

[1]) П. С. З. N 4521. п. 3.— [2]) П. С. З. N. 12.259.— [3]) П. С. З. N. 12 570 п. 105.— [4]) П. С. З. N. 14 392. Гл. I. п. 17.

кордегардіи и т. д. Пріѣзжалъ изъ губернскаго города предсѣдатель которой нибудь палаты, а иногда и самъ намѣстникъ, собиралъ чиновниковъ рождающагося города, совершали молебствіе, составляли протоколъ и городъ объявляли открытымъ. Быстрота, съ которою открывались тогда города, поразительна, едва вѣроятна. Она по всей справедливости должна быть отнесена къ числу тѣхъ чудесъ, которыми такъ богатъ блестящій екатерининскій вѣкъ. Въ нижегородскомъ, напримѣръ, намѣстничествѣ въ восемь дней сдѣлано двѣнадцать городовъ, собственно даже не въ восемь, а въ шесть, потому что въ одинъ день было воскресенье, въ другой новый годъ, — по праздникамъ же открывать города было тогда не въ обычаѣ. Стало быть по два города на день, а открывало ихъ всего четыре человѣка. При такой быстротѣ дѣйствій неизбѣжны были такія явленія, которыя въ наше время показались-бы странными: случалось, что открывали города заочно. Такимъ образомъ, предсѣдатель нижегородскаго уголовнаго суда Бѣлокопытовъ открылъ уѣздный городъ Василь, не доѣзжая до него верстъ сорокъ. Открывъ, 28 дек. 1779 года, городъ Макарьевъ, онъ спѣшилъ до новаго года открыть всѣ города, доставшіеся на его долю: для этого, не заѣзжая въ Василь, онъ открылъ его заочно, въ селѣ Спаскомъ, 30 декабря, а на другой день, т. е. наканунѣ новаго года открылъ и третій городъ—Сергачъ." Отсюда произошло, какъ показываетъ г. Мельниковъ, чрезвычайно искусственное расположеніе нашихъ уѣздныхъ городовъ: въ уѣздный городъ была превращена подмонастырская слобода Макарьева монастыря, а между прочимъ на противоположномъ берегу Волги стояло богатое и промышленное село Лысково; рядомъ съ жалкой слободой Княгининой, превращенною въ уѣздный городъ, стояло значительное село Мурашкино, неподалеку отъ слободки Горбатовой — три промышленныхъ и богатыхъ села Павлово, Вормса и Богородское. То же самое было и въ казанскомъ намѣстничествѣ, гдѣ въ города превратили Царевококшайски да Цывильски и не сдѣлали городомъ богатаго села Богородскаго. Въ симбирскомъ намѣстничествѣ городами

сдѣланы Буинскъ, Сингилей, Тагай и Канадей, а не Усолье, Промзино, Порѣцкое. Во владимірскомъ намѣстничествѣ — Гороховецъ, Меленки, Ковровъ, а не Иваново, Мстера и Лежнево и т. д. Помѣхой къ правильному и болѣе сообразному съ мѣстными обстоятельствами распредѣленію уѣздныхъ городовъ служила крѣпостная зависимость тѣхъ селъ и слободъ, которыя раціональнѣе было бы превратить въ уѣздные города [1]).

Въ уѣздахъ состояли *пригородки* (приписные города — въ противоположность городамъ настоящимъ), *волости* и *станы*. Многіе пригородки упразднены были указомъ 11 окт. 1764, т. е. оставлены за штатомъ [2]), и изъ нихъ образовались такъ называемые и нынѣ заштатные города. Число этихъ пригородковъ въ уѣздахъ было различно: иногда къ одному городу настоящему принадлежало 10 приписныхъ (напр. въ казанской провинціи) [3]), и до упраздненія каждый изъ нихъ управлялся своимъ воеводою. Волости и станы не составляли еще въ 18 в. такихъ опредѣлившихся административныхъ единицъ, какъ въ настоящее время Казенныя села росписаны были на волости и установленъ былъ порядокъ внутренняго ихъ управленія только указомъ 7 авг. 1797 г. [4]) Что касается становъ, то правильное распредѣленіе ихъ по уѣздамъ установлено было только генеральнымъ межеваніемъ при Екатеринѣ II — до того же времени принадлежность становъ къ уѣздамъ опредѣлялась еще писцовыми книгами, а отсюда происходили иногда большія несообразности: иной станъ, принадлежа по писцовымъ книгамъ къ одному уѣзду, лежалъ въ срединѣ другаго. Такъ, напримѣръ, хохловскій станъ по писцовымъ книгамъ принадлежалъ къ малоярославецкому уѣзду, лежалъ же въ предѣлахъ уѣзда оболенскаго, къ которому въ 1769 г. и былъ приписанъ [5]).

Волости и станы заключали въ себѣ *сельскія общины*, отличіе

---

[1]) Русскій дневникъ N. 11. — [2]) П. С. З. N. 12.239. — [3]) П. С. З. N. 12.259. — [4]) П. С. З. N. 18082. — [5]) П. С. З. N. 13.271.

которыхъ отъ общинъ городовыхъ въ это время вполнѣ обозначилось. Городовыя общины стали отдѣляться мало-по-малу отъ селъ еще въ 17 столѣтіи. Главные моменты въ этомъ отдѣленіи: указъ 1648 г., подтвержденный въ уложеніи, вслѣдствіе котораго частныя имѣнія, лежавшія около городовъ, были отобраны отъ владѣльцевъ и приписаны къ тяглымъ землямъ—городская земля была, такимъ образомъ, округлена и отдѣлена отъ земель уѣздныхъ. Дальнѣйшій шагъ былъ сдѣланъ новоторговымъ уставомъ 1667 г., по которому купцы во всемъ, что́ только относилось до ихъ поѣздокъ, изъяты были изъ вѣдомства воеводъ и подчинены таможеннымъ головамъ, которые были выборные посадскіе люди—городовому самоуправленію положено было начало. Еще отчетливѣе обозначено отличіе городовой общины отъ сельской указомъ 1681 г. о введеніи стрѣлецкой подати, наложенной только на тяглые города, на дворцовые города и слободы, на уѣзды поморскихъ городовъ и на олонецкій уѣздъ. Указами 1689, 1695, 1697 и 1698 г. еще болѣе было расширено городовое самоуправленіе: воеводы окончательно устранены отъ участія въ сборѣ податей, сборъ же и доставка въ Москву возложены были на земскихъ старостъ. Наконецъ, окончательно установлено городовое управленіе въ 1699 г., когда всѣ города съ поморскими уѣздами отданы были въ вѣдомство земскихъ бурмистровъ, подчиненныхъ московской Ратушѣ Съ учрежденіемъ же магистратовъ, отъ городовъ отдѣлены были поморскіе уѣзды, и города образовали особыя сословныя общины [1]). Съ этого времени вполнѣ обозначилось устройство городскаго управленія, которое, потерпѣвъ различныя измѣненія втеченіе 18 вѣка, городовымъ положеніемъ 1785 г. получило свой нынѣшній характеръ. Но и въ 18 в. встрѣчаемъ примѣры за-

[1]) Все это подробно и отчетливо изложено г. Чичеринымъ въ Областныхъ учрежденіяхъ Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ и въ Обзорѣ историческаго развитія сельской общины въ Россіи. Въ отвѣтѣ же г. Бѣляеву (Еще о сельской общинѣ) блистательно опровергнутъ противоположный взглядъ какъ на развитіе общины вообще, такъ и городовой общины въ частности.

крѣпощенія городовыхъ общинъ: Ямбургъ и Копорье отданы были въ частное владѣніе Кн. Меншикову, городъ Венденъ укрѣпленъ былъ за канцлеромъ Бестужевымъ.

Сельская община въ 18 в. мало-по-малу приближалась также къ своему современному виду. Къ концу 17 вѣка черныя волости, за исключеніемъ поморскихъ уѣздовъ, слились съ дворцовыми имѣніями, и такимъ образомъ преобладающими явились общины владѣльческія—дворцовыя, монастырскія, церковныя и помѣщичьи, подраздѣлявшіяся на вотчинныя и помѣстныя. Указомъ 1722 г. о введеніи подушной подати этимъ владѣльческимъ общинамъ противопоставлены были общины государственныя, составленныя изъ поселенныхъ на югѣ однодворцевъ, на востокѣ ясашныхъ инородцевъ, на сѣверѣ черносошныхъ крестьянъ Такимъ образомъ, наряду съ общинами владѣльческими стали общины свободныя—государственныя. Вскорѣ затѣмъ и во владѣльческихъ общинахъ произошли измѣненія: помѣщичьи общины, послѣ сліянія помѣстій съ вотчинами [1]), изъ помѣстныхъ и вотчинныхъ превратились въ однѣ вотчинныя, подраздѣлившись по способу своего хозяйственнаго управленія на барщинскія и оброчныя. Секуляризированные Екатериной II, крестьяне духовнаго вѣдомства, вмѣстѣ съ государственными и дворцовыми отданы были въ 1775 г. въ вѣдомство казенныхъ палатъ, подъ общимъ названіемъ казенныхъ крестьянъ. Это соединеніе прежнихъ дворцовыхъ селеній съ прочими казенными продолжалось до императора Павла I, который учрежденіемъ объ императорской фамиліи 5 апр. 1797 г. изъ казенныхъ имѣній

---

[1]) Первый слѣдъ этого сліянія можно подмѣтить въ 1701 г., когда помѣстья и маетности смоленской шляхты отданы были въ вотчину. N. 1885. Указъ 23 марта 1714 г. о единонаслѣдіи соединилъ помѣстья съ вотчинами и нѣкоторыми другими имуществами подъ общимъ названіемъ недвижимыхъ имуществъ, подчинивъ ихъ одинаковому порядку наслѣдованія. N. 2789. Наконецъ, императрица Анна Іоанновна, уничтоживъ указъ о единонаслѣдіи 17 марта 1731 г., подтвердила, однакожъ, „какъ помѣстья, такъ и вотчины, именовать равно одно недвижимое имѣніе . . .“ N. 5717.

опять выдѣлилъ имѣнія удѣльныя, которыя должны были составить фондъ, обезпечивающій содержаніе членовъ императорской фамиліи [1]). Такимъ образомъ, къ концу 18 вѣка сельская община является въ трехъ типахъ: община государственная, удѣльная и помѣщичья. Настоящее время представляетъ стремленіе къ сглаженію этихъ различныхъ типовъ, къ превращенію ихъ въ одинъ: Высочайшимъ указомъ 20 іюня 1858 г. и Высочайше утвержденными правилами: 1) о переходѣ удѣльныхъ крестьянъ въ городскія и другія свободныя сельскія состоянія и 2) о ходатайствѣ по тяжебнымъ, исковымъ, и вообще гражданскимъ дѣламъ этихъ крестьянъ съ лицами другихъ состояній— отмѣнены тѣ ограниченія, которыя значительно сближали этихъ крестьянъ съ помѣщичьими; эманципаціей крѣпостныхъ крестьянъ помѣщичьи общины поставлены будутъ также въ другое положеніе.

Такъ, втеченіе 18 вѣка мало-по-малу устанавливались новыя областныя единицы, замѣнявшія собою чрезвычайно пестрое и разнообразное административное дѣленіе 17 вѣка. Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство старалось дѣлать ландкарты и планы новымъ административнымъ районамъ — губерніямъ, провинціямъ, уѣздамъ, городамъ и станамъ. Такъ въ 1728 г. посланы были геодезисты для сочиненія ландкартъ губерніямъ, провинціямъ и уѣздамъ [2]); въ 1764 г. изданъ указъ о снятіи спеціальныхъ плановъ всѣхъ губерній съ ихъ городами [3]); въ 1769 г. повелѣно сочинить уѣздныя и становыя межевыя книги и планы [4]), а въ 1770 г. становые планы положено дѣлать отдѣльно отъ уѣздныхъ [5]).

Такъ появилось новое административное дѣленіе: имперія раздѣлилась на губерніи, губерніи на провинціи, провинціи на уѣзды, состоявшіе изъ волостей и griffонановъ. Волость — совокупность сельскихъ общинъ, отъ которыхъ отдѣльно стали города. Впрочемъ, слѣды прежняго дѣленія исчезли не сразу, и втеченіе 18 в. нерѣдко

[1]) П. С. З. N. 17.906. § 1—5. 49. 51.— [2]) П. С. З. N. 5820.— [3]) П. С. З. N. 12,196.— [4]) П. С. З. N. 13.316.— [5]) П. С. З. N. 13 536.

встрѣчаемъ названіе административной единицы, звучащее старымъ, отжившимъ порядкомъ управленія. Выше мы видѣли, что нѣкоторые *разряды* продолжали существовать и послѣ появленія губерній. О новгородскихъ *пятинахъ, половинахъ* и *погостахъ* упоминается еще въ 1721 году [1]). Изъ нѣкоторыхъ указовъ видно, что они не вполнѣ утратили даже административное значеніе: изъ одного указа 1725 г. видно, что въ обонежской пятинѣ былъ свой особый земскій коммиссаръ [2]); указъ 1749 г. постановлялъ ревизскія сказки въ новгородскомъ уѣздѣ сочинять по каждой пятинѣ особо [3]), а въ 1767 г. депутаты въ коммиссію сочиненія проэкта новаго уложенія въ новгородской губ. выбирались не по уѣздно, но по 1 человѣку съ каждой пятины [4]). Пятины можно услѣдить даже въ 1773 г., когда встрѣчается упоминаніе о пятинахъ шелонской, воцкой, деревской, обонежской и поводкой, а въ шелонской пятинѣ — о заруской половинѣ [5]). Въ 1767 году упоминается также о комельской *трети* вологодскаго уѣзда [6]), а въ 1756 г.—о восьми *присудахъ* енисейской губерніи [7]). *Псковскихъ губъ* въ 18 ст. мы не услѣдили. Что же касается особенныхъ финансовыхъ и полицейскихъ округовъ, существовавшихъ въ 17 ст. — губныхъ округовъ и костей — то первые должны были исчезнуть вслѣдъ за отмѣною губныхъ старостъ и порученія ихъ вѣдомства воеводамъ въ 1702 году [8]); вторыя — вслѣдъ за новой системой раскладки и сбора податей, установленной Петромъ В. Впрочемъ, Петръ В. установилъ особенные военно-финансовые округи — *дистрикты*. Дистрикты эти, появившіеся вслѣдствіе расположенія полковъ по-губерніямъ, доходами съ которыхъ они должны были и содержаться - не всегда совпадали съ уѣздомъ: иногда они заключали въ себѣ два и три уѣзда, иногда-же, напротивъ, составляли только часть какого-нибудь уѣзда. Что уѣзды и дистрикты различались ме-

---

[1]) П. С. З. N. 3794.— [2]) П. С. З. N. 4826.— [3]) П. С. З. N. 9583.— [4]) П. С. З. N. 12 819.— [5]) П. С. З. N. 8877.— [6]) П. С. З. N. 12.864.— [7]) П. С. З. N. 10.497.— [8]) П. С. З. N. 1900.

жду собою, можно видѣть изъ того, что при Аннѣ Іоанновнѣ, въ 1736 г., повелѣно было подушныя деньги для содержанія полковъ сбирать не по уѣздамъ, но по дистриктамъ [1]; что дистриктъ составлялъ часть иного уѣзда, видно изъ такихъ, напримѣръ, упоминаній: лапшанскій дистриктъ галицкаго уѣзда архангелогородской губерніи [2]. Особенно часто встрѣчаются дистрикты въ Сибири [3], но нерѣдко и въ другихъ мѣстахъ: въ исетской, напримѣръ, провинціи, оренбургской губерніи, въ 1756 г. упоминается о трехъ дистриктахъ [4].

Изъ сдѣланнаго нами историческаго очерка административнаго дѣленія, существовавшаго въ 18 вѣкѣ, естественно открывается и систематизація тогдашняго областнаго управленія. Путемъ этого ад-министративнаго дѣленія установлена была лѣствица административ-ныхъ инстанцій: 1) управленіе губернское, 2) управленіе провин-ціальное, 3) управленіе уѣздное, 4) городовое, 5) волостное и 6) сельское. Управленіе каждой изъ этихъ инстанцій имѣло свое-образное устройство, не вездѣ обозначившееся съ одинаковою от-четливостію. Болѣе всего выработалось устройство управленія гу-бернскаго, провинціальнаго и городоваго, менѣе—уѣзднаго, едва обо-значилось—волостнаго и сельскаго. Но во всякомъ случаѣ, всѣ эти инстанціи образовывали цѣлую систему областнаго управленія отъ пер-выхъ реформъ Петра В. до 1775 г., во всякомъ случаѣ всѣ онѣ на-ходились между собою въ такой тѣсной связи, что только ихъ со-вокупность и взаимнодѣйствіе могутъ дать отчетливое понятіе объ областномъ управленіи разсматриваемаго нами періода. Мы выдѣлимъ изъ нихъ губернское управленіе, и разсмотримъ его устройство съ слѣдующихъ сторонъ:

1) Историческое развитіе законоположеній о губернаторахъ и ихъ товарищахъ.

---

[1] П. С. З. N. 6872.— [2] П. С. З. N. 4633.— [3] П. С. З. N. 5015 11.897 и др.— [4] П. С. З. 10.497.

2) Устройство губернской канцеляріи.

3) Предметы вѣдомства: a) судъ, b) полиція и c) финансы.

4) Порядокъ надзора за губернскимъ управленіемъ.

Примѣчаніе Графства Англіи (Shires) не имѣютъ въ самомъ-дѣлѣ ничего общаго съ областными единицами большей части континентальныхъ государствъ. Ихъ создалъ не циркуль административный—онѣ сложились сами-собою. И не только внутреннее ихъ подраздѣленіе на *divisions* не было установлено правительствомъ, но внѣшнія границы, отдѣляющія одно графство отъ другаго, были обозначены только при королевѣ Викторіи посредствомъ такъ-называемаго *Boundary act*. Такихъ графствъ въ Англіи 40, въ кн. Уэльзскомъ—12. Происходя путемъ естественнаго и органическаго разложенія страны на отдѣльныя характеристическія мѣстности, графства эти чрезвычайно разнятся между собою какъ объемомъ, такъ и количествомъ народонаселенія: Ротлэндъ заключаетъ въ себѣ 7 кв. миль съ 22 983 жителей; гр. Йоркъ, подраздѣленное на три *Ridings*—270 кв. миль съ 1. 797,995 жителей. Но за то эти несимметрическіе административные районы образуютъ мощные земскіе союзы—органы самоуправленія страны (Self-goverпement). Дѣятелями этого самоуправленія—землевладѣльцы (freeholders), изъ которыхъ выходятъ мировые судьи (justices of the peace—до XIV ст. conservators of the peace). Не только, впрочемъ, землевладѣлецъ—freeholder, или Copyholder, но и всякій фермеръ, если только получаетъ съ своего поземельнаго участка не менѣе 100 ф. стерлингъ (625 р. сер.), можетъ объялять лордъ-лейтенанту графства о своемъ желаніи вступить въ сословіе мировыхъ судей; въ званіи этомъ онъ и утверждается посредствомъ commision of the peace. Въ рукахъ этихъ мировыхъ судей сосредоточивается вся администрація графства, важнѣйшія части которой отправляются ими коллегіально на *малыхъ засѣданіяхъ* мировыхъ судей одного округа (division)—petty sessions; на *особенныхъ* засѣданіяхъ, назначаемыхъ съ особою цѣлію—special sessions, на *главныхъ*—general-quarter-sessions, составляющихъ высшую областную инстанцію. Число мировыхъ судей въ графствахъ различно: въ Ротлэндѣ всего 40 мировыхъ судей, въ Мидельсексѣ—690 (См. Das heutige englische Verfassungs-und Verwaltungsrecht v. R. Gneist 3-er Th. 1-e Abth. стр. 613—643). Понятно, послѣ этого, то впечатлѣніе, которое произведено было въ Англіи департаментальнымъ раздѣленіемъ Франціи—впечатлѣніе, высказавшееся въ энергическихъ словахъ знаменитаго Борка (См. L'ancien régime et la

révolution par A. Tocqueville стр. 137). Думая объ этомъ раздѣленіи, невольно припоминаешь слова Мирабо, которому отъ Assemblée constituante поручено было составить планъ новаго административнаго раздѣленія Франціи „J'ai tenté, говорилъ ораторъ, de refaire de mille manières les divisions administratives; j'ai mis les surfaces tantôt en triangles, tantôt en carrés; mais c'est en vain que j'ai epuisé toutes les figures géometriques: la distribution inégale de la population et de richesses se jouait de mes efforts.“ (См. De l'administration intérieure de la France par F. Béchard T. II. p. 25).

III.

Устройство управленія губернскаго.

I. Историческое развитіе законоположеній о губернаторахъ и ихъ товарищахъ.

Намѣстники-кормленщики, воеводы-правители, губернаторы-опекуны и хозяева своихъ губерній — три главные типа нашихъ областныхъ правителей, соотвѣтствующіе тремъ главнымъ моментамъ въ историческомъ развитіи нашей администраціи: господству права частнаго, преобладанію прибытка казеннаго и интересовъ правительственныхъ, перевѣсу идеи народнаго благосостоянія. Но послѣдній типъ выяснился не сразу, вслѣдъ за появленіемъ въ системѣ областнаго управленія губернаторовъ, вначалѣ 18 вѣка. Первоначально губернаторъ былъ почти тотъ же воевода 17 столѣтія, тотъ-же оберегатель интересовъ казны — даже должности ихъ смѣшивались, и не легко уловить тѣ черты, которыми губернаторы отличались отъ подчиненныхъ имъ воеводъ. Только въ наставленіи губернаторамъ 1764 г. выясняются отчетливѣе эти новыя черты, придающія губернатору новый характеръ — хозяина и опекуна губерніи. Въ этомъ постепенномъ измѣненіи своего характера состоитъ смыслъ развитія этого учрежденія втеченіе 18 вѣка.

Итакъ, вначалѣ 18 вѣка во-главѣ областнаго управленія стали губернаторы, первоначально съ характеромъ блюстителей интереса правительственнаго, къ которому мало-по-малу присоединялся инте-

ресъ благоустройственный. Но не одни губернаторы были главными областными правителями въ разсматриваемое нами время: до 1775 г. на-ряду съ ними стояли генералъ-губернаторы и вице-губернаторы управлявшіе нѣкоторыми губерніями, вмѣсто губернаторовъ. Вообще, іерархія областныхъ правителей обозначилась только впослѣдствіи, вслѣдъ за изданіемъ учрежденія губерній: первоначально-же должности ихъ перемѣшивались — и не только не было съ отчетливостію опредѣлено отличіе губернатора отъ генералъ-губернатора и вице-губернатора, но даже отличіе губернатора отъ воеводы, отличіе воеводы провинціальнаго отъ городоваго (уѣзднаго) и пригороднаго. Это смѣшеніе должностей обнаруживалось въ томъ, что, какъ увидимъ ниже, однѣ и тѣ-же инструкціи выдавались и губернаторамъ и воеводамъ.

Двумя изъ первыхъ 8 губерній управляли генералъ-губернаторы; втеченіе 18 в. они встрѣчаются вообще въ городахъ наиболѣе важныхъ: въ Москвѣ, Ригѣ, Кіевѣ и др. Иногда одна и та же губернія поперемѣнно управлялась то генералъ-губернаторомъ, то вице-губернаторомъ: московскою, напримѣръ, губерніею обыкновенно правили генералъ-губернаторы, но въ 1739 г. главнымъ правителемъ ея былъ вице-губернаторъ кн. Юсуповъ; при немъ произошли нѣкоторые безпорядки въ управленіи, и Москва „яко первая и главнѣйшая въ государствѣ губернія, генералъ-губернаторомъ паки была снабжена“ [1]); подобнымъ-же образомъ, по-смерти генералъ-губернатора Леонтьева, управленіе кіевскою губерніею поручено было вице-губернатору Костюрину [2]). Только не задолго предъ учрежденіемъ губерній стало обозначаться отличіе генералъ-губернаторовъ отъ губернаторовъ, стало выработываться основное начало этого учрежденія, какъ *главнаго начальника*, завѣдывающаго не одною, но нѣсколькими губерніями — такія права получили: въ 1772 г. генералъ-губернаторъ бѣлорусскій гр. Чернышевъ, въ 1774 г. генералъ-гу-

---

[1]) П. С. З. N. 719. — [2]) П. С. З. N. 10.311.

бернаторъ новороссійскій кн. Потемкинъ [1]). Впрочемъ, еще прежде, въ 1739 г., генералъ-губернаторъ московскій получилъ право присутствовать въ московской сенатской конторѣ [2]) — одно изъ правъ, принадлежащихъ генералъ-губернаторамъ и понынѣ. Окончательно-же отличіе обозначилось учрежденіемъ губерній, когда государевъ намѣстникъ или генералъ-губернаторъ, а въ столицахъ главнокомандующій, рѣзко отдѣлились отъ правителя намѣстничества, или губернатора [3]).

Вице-губернаторы, какъ главные правители губерніи, особенно часто встрѣчаются: въ Москвѣ, Кіевѣ, Архангелогородскѣ, Выборгѣ и др. [4]). Но нерѣдко вице-губернаторъ управлялъ и провинціею — особенно въ Сибири [5]): когда отъ тобольской, напримѣръ, губерніи отдѣлена была провинція иркутская, то управленіе ею поручили вице-губернатору [6]). Но чаще всего вице-губернаторы состояли при губернаторахъ, какъ ихъ помощники. Учрежденіе губерній придало другой смыслъ должности вице-губернатора: въ качествѣ поручика правителя, онъ былъ сдѣланъ начальникомъ казенной палаты.

Кромѣ того, въ Москвѣ, вскорѣ послѣ учрежденія первыхъ 8 губерній, мы встрѣчаемъ *управителя* Ершова [7]), который былъ главнымъ ея начальникомъ. Но потомъ тотъ-же Ершовъ, при московскомъ губернаторѣ кн. Ромодановскомъ, былъ вице-губернаторомъ.

Но все это-исключенія. Обыкновенно-же во-главѣ губернскаго управленія стоялъ губернаторъ—„россійскій императорскій губернаторъ,“ какъ сказано въ одномъ указѣ 1736 года [8]). Отличіе губернаторовъ военныхъ отъ гражданскихъ въ это время еще не обозначилось: впрочемъ, Волынскій, будучи губернаторомъ въ Астрахани, назывался гражданскимъ [9]). Въ губернаторы назначались обыкновенно лица генеральскаго ранга, но встрѣчаются исключенія: въ Астрахани

---

[1]) П. С. З. N. 13.807. 14.252.— [2]) П. С. З N. 7819.— [3]) П. С. З. N. 14.392. Гл. 1. п. 2. 3.— [4]) П. С. З. N. 2400. 6.151. 13.693.— [5]) П. С. З. N. 4606.— [6]) П. С. З. N. 6876.— [7]) П. С. З. N. 2425.— [8]) П. С. З. N. 7086.— [9]) П. С. З. N. 3610.

губернаторомъ былъ полковникъ Волынскій [1]), въ Казани въ 1725 г. бригадиръ Фамендинъ [2]). Штатами 1763 г. установлено—губернаторамъ быть въ рангѣ 3 или 4 класса. Первые губернаторы именовались иногда „бояринъ и губернаторъ такой-то [3]): допетровская форма“ бояринъ и воевода N. N. Подобно своимъ предшественникамъ, воеводамъ 17 ст., подобно подчиненнымъ имъ провинціальнымъ и городовымъ воеводамъ 18 вѣка—губернаторы имѣли при себѣ товарищей. Но тогда какъ отношеніе областныхъ правителей къ своимъ товарищамъ въ 17 вѣкѣ не было отчетливо опредѣлено законодательствомъ, глухо предписывавшимъ „государевымъ дѣломъ промышляти собча“ [4]), Петръ В., водворивши въ администраціи начало коллегіальное, болѣе отчетливо опредѣлилъ отношеніе губернаторовъ къ ихъ товарищамъ. Въ 1713 г. онъ „учинилъ Ландратовъ — въ большихъ городахъ по 12, къ среднихъ по 10, въ меньшихъ по 8“, и предписалъ губернаторамъ всѣ дѣла дѣлать и подписывать вмѣстѣ съ ландратами, будучи надъ ними президентами, имѣющими по два голоса [5]). Изъ этихъ ландратовъ, избираемыхъ дворянами, по два человѣка попеременно находились при губернаторѣ, а остальные начальствовали надъ подчиненными имъ долями дворовъ [6]). И вслѣдъ за отмѣною ландратовъ, губернаторы имѣли при себѣ товарищей: вице-губернаторы, если только не были самостоятельными начальниками губерніи, были помощниками губернаторовъ. Доношенія въ сенатъ, въ небытность губернаторовъ, предписывалось присылать за руками вице-губернаторовъ [7]). Но если вице-губернаторъ былъ самостоятельнымъ правителемъ губерніи, онъ имѣлъ своихъ собственныхъ товарищей: встрѣчаемъ приговоръ московскаго вице-губернатора Ершова „съ това-

---

[1]) П. С З. N. 3622.— [2]) П С. З. N. 4733.— [3]) П. С. З. N. 2291 „бояринъ и казанскій и астраханскій губернаторъ Апраксинъ“. Это показываетъ, что и губернаторъ начальствовалъ иногда надъ двумя губерніями.— [4]) См. областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ в. стр. 77.— [5]) П. С. З. N. 1673.— [6]) П. С. З. N. 2762. 2678.— [7]) П. С. З. N. 2780.

рищи", встрѣчаемъ товарища у вице-губернатора выборгскаго [1]. Московскій-же вице-губернаторъ кн. Юсуповъ товарищами имѣлъ 4 *совѣтниковъ* [2]), а изъ одного указа 1734 г. видно, что при нѣкоторыхъ вице-губернаторахъ было по два товарища, при нѣкоторыхъ по одному, при иныхъ же вовсе не было [3]). — Иногда товарищемъ губернатора бывалъ другой губернаторъ: въ 1711 году азовскій губернаторъ Апраксинъ имѣлъ у себя товарищемъ губернатора-же Толстаго [4]). Въ 1736 г. вышло болѣе опредѣленное постановленіе о назначеніи товарищей при губернаторахъ и вице-губернаторахъ: положено товарищами назначать лицъ въ рангѣ коллежскаго совѣтника и выдавать имъ жалованье, котораго они прежде вовсе не получали. Послѣднее можно заключить изъ прошенія Квашнинъ-Самарина, состоявшаго товарищемъ при вице-губернаторѣ новгородскомъ: Квашнинъ-Самаринъ билъ челомъ о назначеніи ему жалованья, ибо онъ, обрѣтаясь у дѣлъ съ 1733 г. жалованья не получалъ, а между тѣмъ „за умаленіемъ и скудостію деревень, впредь содержать себя не можетъ." Сенатъ представилъ мнѣніе о выдачѣ жалованья Квашнинъ-Самарину, ибо-де товарищи губернаторовъ и вице-губернаторовъ „обрѣтаются у однихъ съ ними дѣлъ, и всякія неисправы взыскиваются на нихъ обоихъ" [5]). Точнѣйшее распоряженіе о губернаторскихъ товарищахъ сдѣлано было въ 1763 г., когда опредѣлено число товарищей—по 2, ихъ рангъ—5 или 6 классъ, жалованье—по 750 р. [6]). Товарищъ губернатора носилъ иногда наименованіе губернскаго совѣтника [7]).

Губернаторы должны были всѣ дѣла дѣлать вмѣстѣ съ своими товарищами, но иногда послѣднимъ поручался особый родъ дѣлъ. Такъ, часто товарищи губернаторовъ осматривали офицеровъ, отпущенныхъ на рекреаціи и болѣзнями отговаривающихся отъ явки въ С.-петер-

---

[1]) П. С. З. N. 13.693.— [2]) П. С. З. N. 7815.— [3]) П. С. З. N. 6587.— [4]) П. С. З. N. 2380.— [5]) П. С. З. N. 6870.— [6]) См. книгу штатовъ.— [7]) П. С. З. N. 13.693.

бургъ на смотръ [1]); унтеръ-офицеровъ и нижнихъ чиновъ, находившихся на пропитаніи при монастыряхъ и богадѣльняхъ [2]). Вовремя отлучки изъ губерніи, губернаторъ долженъ былъ поручить исправленіе своей должности товарищамъ [3]).

Если отношенія губернаторовъ къ товарищамъ были опредѣленнѣе и отчотливѣе установлены законодательствомъ въ это время, чѣмъ отношенія воеводъ къ товарищамъ въ 17 столѣтіи, если эта большая опредѣленность и отчотливость предупреждала такія столкновенія между ними, какія бывали въ 17 вѣкѣ—то все-таки нельзя еще сказать, чтобы губернаторы, какъ люди болѣе сильные, не поступали иногда произвольно съ своими товарищами и въ 18 вѣкѣ. Приведемъ одинъ примѣръ: въ 1766 г. въ бѣлогородской губернской канцеляріи изъ суммы подушнаго сбора, надъ которымъ смотрѣніе имѣлъ товарищъ губернатора Френевъ, по смерти счетчика не оказалось 1000 р. Бѣлогородскій губернаторъ Нарышкинъ, заподозрѣвъ безъ всякаго основанія Френева въ пропажѣ тѣхъ денегъ, отрѣшилъ его отъ слѣдствія, поручивши слѣдствіе другому своему товарищу — бригадиру Брылкину. Френевъ жаловался на губернатора, и сенатъ нашелъ послѣдняго неправымъ [4]).

Товарищи губернаторовъ—слѣдъ областнаго управленія 17 вѣка—получили еще большее значеніе отъ преобладанія въ администраціи начала коллегіальнаго. Они исчезли послѣ учрежденія губерній, когда въ основаніе губернаторскаго управленія положено было начало бюрократическое. Это послѣднее начало было болѣе сообразно съ исполнительнымъ характеромъ власти губернатора [5]), къ чему стремилось

---

[1]) П. С. З. N. 10.920.— [2]) П. С. З. N. 11.825.— [3]) П. С. З. N. 5333. 13.082.— [4]) П. С. З. N. 12.701.— [5]) Петръ В., водворяя коллегіальное управленіе не дѣлалъ отличія власти судебной отъ исполнительной. Но это отличіе обозначено только административными теоріями позднѣйшаго времени — преимущественно благодаря публицистамъ французскимъ, объяснившимъ, что бюрократическое начало болѣе сообразно съ характеромъ власти исполнительной, коллегіальное — съ характеромъ власти судебной. Насколько было чуждо это эле-

изданіе учрежденія о губерніяхъ. Но этой цѣли оно достигло не вполнѣ: вліяніе губернатора на дѣла судебныя—не только косвенное, но и прямое — устранилось не совсѣмъ. Смѣемъ думать: въ окончательномъ устраненіи этого вліянія, въ совершенной независимости и неприкосновенности судей (inamovibilité des juges) состоитъ задача дальнѣйшаго совершенствованія нашей административной системы.

Областные правители вообще выбирались въ сенатѣ [1]) Это продолжалось до учрежденія Верховнаго Тайнаго Совѣта въ 1726 г. [2]). Во время же непродолжительнаго существованія этого высшаго учрежденія, назначеніе губернаторовъ производилось при его посредничествѣ: въ 1726 г. Чернышевъ назначенъ былъ губернаторомъ Лифляндіи именнымъ указомъ, объявленнымъ изъ В. Т. Совѣта сенату [3]), а съ отмѣною нѣкоторыхъ учрежденій Петра В., въ 1727 г., новые областные правители—губернаторы и воеводы—выбраны были въ В. Т. С., а воеводы приписныхъ городовъ избраны были сенатомъ вмѣстѣ съ камеръ-коллегіей и апробованы въ совѣтѣ [5]). Съ уничтоженіемъ Совѣта Анною Іоанновной 4 марта 1730 г. [5]), назначеніе губернаторовъ производилось именными указами сенату.

Сенатъ приводилъ назначеннаго губернаторомъ къ присягѣ и выдавалъ инструкцію для управленія губерніей [6]). Наказы выдавались и областнымъ правителямъ 17 вѣка, но они не были такъ точны и опредѣленны, какъ губернаторскія и воеводскія инструкціи 18 вѣка. Общей нормы для этихъ наказовъ тогда еще не было, и каждому воеводѣ выдавался особый наказъ. Отсюда проистекало чрезвычайное разнообразіе ихъ содержанія: одни были пространны и опредѣленны-

---

ментарное административное понятіе 18 в., можно видѣть изъ реформы, произведенной въ областномъ управленіи Франціи въ 1787 г., когда исполнительная власть интендантовъ ограничена была провинціальными собраніями, субделегатовъ — окружными собраніями, общинное же управленіе вручено муниципальному совѣту (См. L'ancien régime et la révolution Токвиля).

[1]) П. С. З. N. 8880.— [2]) П. С. З. N. 4830.— [3]) П. С. З. N. 4993.— [4]) П. С. З. N. 5017.— [5]) П. С. З. N. 5510.— [6]) П. С. З. N. 3393.—

ны, другіе—черезчуръ коротки и неопредѣленны. Законъ нерѣдко дозволялъ воеводѣ и не слѣдовать наказу: „буде въ сихъ статьяхъ, говорится въ одномъ наказѣ воеводамъ тобольскимъ, что явится къ нынѣшнему дѣлу и времени ко исправленію не согласно, и чего будетъ дѣлать не мочно и казнѣ убыточно, а всякаго чина людямъ тягостно, и воеводамъ съ товарищи въ тѣхъ статьяхъ чинить по своему праву разсмотрѣнію, какъ-бы казнѣ было прибыльнѣе и людямъ не въ разореніе, безъ всякаго пристрастія, памятуя страхъ божій и крестное цѣлованіе.“ Сознавая, такимъ образомъ, не точность наказа, законъ самъ дозволялъ воеводѣ „дѣлать по сему наказу, и смотря по тамошнему дѣлу и по своему высмотру, какъ будетъ прихоже, и *какъ ихъ Богъ вразумитъ* [1].“ Неточность наказовъ — естественное послѣдствіе преобладавшей тогда системы бюрократической децентрализаціи—давала большой просторъ произволу областныхъ правителей 17 вѣка. Поэтому очень рано Петръ В. сознalъ необходимость установить норму — опредѣляющую кругъ правъ и обязанностей областныхъ правителей. Сознаніе это проглядываетъ въ одной мѣрѣ, принятой въ 1695 году, когда изъ наказовъ велѣно было выписать статьи отдѣльно для каждаго города, закрѣпивъ ихъ подписями думныхъ людей и приложивъ царскую печать. Выписанныя, такимъ образомъ, статьи посланы были въ города и положены въ съѣзжія избы „впредь для иныхъ воеводъ.“ Мѣра эта ограничилась, впрочемъ, одной Сибирью, гдѣ произволъ областныхъ правителей достигалъ всегда ужасающихъ размѣровъ, и гдѣ поэтому была и большая надобность отчетливымъ образомъ установить ихъ права и обязанности [2]. Окончательно-же установлена была общая норма для наказовъ областнымъ правителямъ только въ 1719 г. Норма эта — инструкція воеводамъ 1719 г.—родоначальница всѣхъ послѣдующихъ общихъ инструкцій [3]. Послѣ этого, измѣняя только названія, инструкція 1719 г. выдавалась

---

[1]) См. Областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ.— [2]) Тамъ-же.
[3]) П. С. З. N. 3294.

всѣмъ губернаторамъ и воеводамъ: подобныя инструкціи получили сибирскій губернаторъ кн. Черкаскій въ 1719 г., смоленскій губернаторъ Панинъ въ 1720 г. и мн. др. Читая эту инструкцію и сравнивая ее съ наказами 17 вѣка, нельзя не видѣть въ ней болѣе отчетливаго опредѣленія правъ и обязанностей областныхъ правителей, вмѣстѣ съ тѣмъ въ ней болѣе проглядываетъ и благоустройственный характеръ ихъ должности, но іерархія областныхъ правителей еще не обозначается, и губернаторы смѣшиваются съ воеводами. Вслѣдъ за изданіемъ этой инструкціи съ нея сняты были копіи и разосланы губернаторамъ, воеводамъ, оберъ-коммендантамъ и коммендантамъ [1]). Въ нѣкоторыя инструкціи прибавлялись только новые пункты, сообразно мѣстнымъ обстоятельствамъ края, а затѣмъ уже буквально вписывались пункты инструкціи 1719 г.: подобная инструкція выдана была, напримѣръ, астраханскому губернатору Волынскому [2]). Но первоначальныя инструкціи губернаторамъ вначалѣ 18 в. еще живо напоминаютъ собою воеводскіе наказы 17 вѣка: достаточно сравнить инструкцію астраханскаго губернатора Волынскаго 1720 г. съ наказомъ астраханскаго воеводы 1700 г. [3]). Въ 1721 г. предполагалось издать уставъ, который бы опредѣлилъ должности всѣхъ гражданскихъ правителей [5]). Но предположеніе это не было исполнено, и только въ 1728 г. былъ изданъ новый наказъ губернаторамъ, воеводамъ и ихъ товарищамъ [6]). Въ этомъ наказѣ еще болѣе раскрывается благоустройственный характеръ областныхъ правителей и болѣе отчетливо разграничиваются областныя инстанціи, обозначая и іерархію областныхъ правителей. Наконецъ, наставленіемъ губернаторамъ 1764 г., которымъ вручена имъ „паче прежнія власть“ вполнѣ выражаются новыя черты должности губернатора, какъ хозяина и опекуна своей губерніи, вполнѣ опредѣляется его отличіе отъ подчиненныхъ правителей. Наставленіе 1764 г. составляетъ уже шагъ

---

[1]) П. С. З. N. 3390.— [2]) П. С. З. N. 3622.— [3]) П. С. З. Ср. N. 3622 съ 1722.— [4]) П. С. З. N. 3870.— [5]) П. С. З. N. 5533.

къ преобразованіямъ 1775 г. Потребность этихъ преобразованій выражается здѣсь съ полной ясностію: „всегдашнія Наши и неусыпныя попеченія въ изобрѣтеніи средствъ къ приращенію благоденствія подданнымъ нашимъ и къ приведенію всей нашей имперіи въ желанное благосостояніе, открыли намъ между прочимъ и сію неоспоримую истину, что все цѣлое не можетъ быть отнюдь совершенно, если части его въ непорядкѣ и неустройствѣ пребудутъ. Главныя же части, составляющія цѣлое отечество наше, суть губерніи, и онѣ самыя тѣ, которыя болѣе всего поправленій требуютъ, что современемъ Мы, Богу Намъ поспѣшествующу, исправить и тѣмъ исполнить намѣренія наши потщимся...." [1]. Это общее наставленіе губернаторамъ дополнялось для губернаторовъ нѣкоторыхъ губерній особыми инструкціями, содержаніе которыхъ обусловливалось мѣстными обстоятельствами края: такія инструкціи выданы были губернатору слободской губерніи въ 1765 г., губернаторамъ псковской и могилевской губерній въ 1772 г. [2]. Такимъ образомъ, тогда какъ въ 17 ст. не существовало общей нормы для наказовъ областнымъ правителямъ; въ 18 в. появляются такія нормы: въ инструкціи воеводамъ 1719 г., въ наказѣ губернаторамъ и воеводамъ 1728 г., въ наставленіи губернаторамъ 1764 г. Общія начала этихъ нормъ дополнялись и видоизмѣнялись частными инструкціями, сообразно мѣстнымъ обстоятельствамъ края: напр. инструкція губернатору астраханскому, наставленіе губернаторамъ московскому и с.-петербургскому, инструкціи губернаторамъ слободскому, псковскому и могилевскому. Неопредѣленность инструкцій 17 в. — естественное послѣдствіе бюрократической децентрализаціи; точное опредѣленіе круга правъ и обязанностей областныхъ правителей въ инструкціяхъ 18 вѣка — результатъ постепенно слагавшейся административной централизаціи. По инструкціямъ этимъ можно прослѣдить, далѣе, измѣнявшійся харак-

---

[1]) П. С. З. N. 12.137. — [2]) П. С. З. N. 12.430. 13,808.

теръ областнаго управленія—постепенную замѣну казеннаго прибытка и преобладанія интересовъ правительственныхъ идеей благоустройства общественнаго. — Къ инструкціи, выданной губернатору, прикладывалась печать, съ которой взымалась пошлина въ Печатномъ приказѣ [1]), существовавшемъ по 15 дек. 1763 г.

Губернаторы получали жалованье — денежное и хлѣбное. Въ 1714 г. былъ изданъ указъ, опредѣлившій порядокъ полученія жалованья: оно выдавалось не иначе, какъ при концѣ года, послѣ повѣрки годоваго отчета губернаторовъ. Когда по-свидѣтельству этого отчета „дѣло губернатора во всемъ исправно являлось", онъ представлялъ въ канцелярію сената доношеніе, которымъ требовалъ указа о выдачѣ ему жалованья [2]). Съ учрежденіемъ коллегій, жалованье выдавалось по-ассигнаціямъ Штатсъ-Конторъ Коллегіи. Количество жалованья опредѣлено было штатами 1715 г.: денежнаго—1200 р. хлѣбнаго—600 четвертей. Губернаторы С.-петербургскіе получали вдвое [3]). Впрочемъ, хлѣбное жалованье выдавалось не всегда: у губернаторовъ, имѣвшихъ свои деревни, оно удерживалось вслучаѣ неурожая. Иногда вмѣсто хлѣбнаго жалованья прибавлялся окладъ денежный или давались деревни [4]). Будучи слѣдомъ системы натуральныхъ платежей, преобладающихъ при неразвитомъ народномъ и правительственномъ хозяйствѣ—слѣдомъ отражающимся и до-сихъпоръ въ выдачѣ пайка канцелярскимъ служителямъ — хлѣбное жалованье постепенно сливалось съ денежнымъ, и уже въ штатахъ 1763 г. опредѣлено выдавать губернаторамъ одно денежное жалованье — по 2250 р. въ годъ, кромѣ губерній с. петербургской и остзейскихъ [5]).

---

[1]) П. С. З. N 3726.— [2]) П. С. З. N. 2776. — [3]) См. книгу штатовъ.— [4]) П. С. З. N. 4193.— [5]) См. книгу штатовъ. Въ 18 вѣкѣ жалованье натурою мы встрѣчаемъ довольно часто: въ 1723 г., по-случаю нужды въ деньгахъ, повелѣно было приказнымъ жалованье выдавать сибирскими и прочими казенными товарами. N. 4161. Точно также выдано было жалованье и гарнизоннымъ офицерамъ въ 1724 г. N. 4524. Въ 1726 г. разсыльщикамъ, вмѣсто жалованья, предоставленъ былъ *ъздъ* и *хоженое*. N. 4971. Въ 1731 г. городовымъ раз-

Но случалось, что губернаторы, не произвевши положенныхъ по табелямъ расходовъ, не представивши годоваго отчета, забирали себѣ жалованье и выдавали его другимъ: тогда предписывалось ландрихтерамъ „безъ мотчанія и понаровки“ править тѣ деньги на губернаторскихъ и вице-губернаторскихъ людяхъ и крестьянахъ, а на ландратахъ и на приказныхъ людяхъ на самихъ. Такой способъ взысканія забраннаго губернаторомъ жалованья былъ послѣдствіемъ варварскаго права господъ ставить за себя на правежъ людей своихъ и крестьянъ. Но когда въ 1720 г. вышло постановленіе о прекращеніи правежа на людяхъ, такой способъ взысканія само собою долженъ былъ прекратиться. Губернаторы, впрочемъ, нарушали не однѣ постановленія о жалованьѣ: они брали безденежно изъ кабаковъ казенныя питья, изъ таможенъ и канцелярій—дрова, свѣчи, бумагу, для своихъ домашнихъ расходовъ, вопреки строжайшимъ запрещеніямъ [1].

Порядокъ вступленія губернаторовъ и вообще областныхъ правителей 18 вѣка въ должность былъ сначала такой-же, какъ и въ 17 столѣтіи. Главный смыслъ его состоялъ въ повѣркѣ казенной наличности, состоявшей на рукахъ у смѣняемаго областнаго правителя. Въ наказѣ губернаторамъ 1728 г. порядокъ этотъ опредѣлялся слѣдующимъ образомъ: пріѣхавъ на мѣсто своего назначенія, губернаторъ долженъ былъ отобрать у своего предшественника: 1) городовые ключи, 2) уложенья, регламенты и всякіе указы и дѣла, 3) списки служилыхъ людей, 4) артиллерію, аммуницію, со всѣми къ ней принадлежностями и 5) наличную сборную казну. Принявши все это, онъ провѣрялъ по описямъ или росписнымъ спискамъ, а деньги и провіантъ по приходнымъ и расходнымъ книгамъ. Одинъ изъ списковъ

сыльщикамъ положено было, вмѣсто жалованья, выдавать земли прежнихъ служилыхъ людей — стрѣлецкихъ, пушкарскихъ и др. N. 5801. Хоженое и кормовые деньги встрѣчаются также въ 1732 г. N. 6090. Въ 1737 г. служителямъ и управителямъ рижской и ревельской губ. и выборгской провинціи повелѣно половину жалованья выдавать деньгами, а другую сибирскими товарами. N. 7202.

[1]) П. С. З. N. 8709.

принятой наличности онъ отсылалъ въ сенатъ, другой оставлялъ въ губернской канцеляріи; чего-же не являлось на лицо взыскивалъ съ виновнаго. Если новый губернаторъ упускалъ взысканіе—оно обращалось на него самого. Предшественникъ-же его, не сдавши всего по росписному списку, не долженъ былъ выѣзжать изъ губернскаго города; если онъ выѣзжалъ, то новый губернаторъ доносилъ объ этомъ сенату, а сенатъ, оштрафовавъ его, возвращалъ на собственный счетъ въ городъ, для сдачи всего по-списку [1]). Въ инструкціи астраханскому губернатору 1720 г., точно также какъ и въ наказѣ астраханскому воеводѣ 1700 г., устанавливается одинаковый порядокъ вступленія въ должность [2]). Этотъ порядокъ повторяется и въ инструкціи кіевскому губернатору 1737 г. [3]). Сдавъ свою должность на мѣстѣ, смѣненный губернаторъ пріѣзжалъ въ Москву [4]) и подавалъ вѣдомости: 1) въ сенатъ росписные списки и вѣдомости о дѣлахъ рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ и о подчиненныхъ воеводахъ; 2) въ военную коллегію — о состояніи гарнизонныхъ полковъ; 3) въ камеръ-коллегію—счетные списки о приходахъ и о расходахъ; 4) въ юстицъ-коллегію—о судныхъ и розыскныхъ дѣлахъ. Вмѣстѣ съ смѣненными губернаторами, представлявшими эти вѣдомости, являлись также: секретарь и нужное число подъячихъ—для справокъ и разъясненій [5]). Эта повѣрка казенной наличности, при каждой смѣнѣ областнаго правителя, происходила еще вслѣдствіе не вполнѣ опредѣлившагося порядка текущей отчетности. Но порядокъ этотъ болѣе и болѣе опредѣлялся, осложнившись до такой степени, что въ 1775 г. былъ изданъ указъ, признавшій множество вѣдомостей, присылаемыхъ изъ губерній въ центральныя мѣста, ненужными [6]) — а вмѣстѣ съ этимъ опредѣленіемъ порядка отчетности правительство получало

---

[1]) П. С. З. N. 5333. Ср. соч. Чичерина стр. 92-99. — [2]) П. С. З. Ср. N.N. 1792 и 3632. — [3]) П. С. З. N 7161. — [4]) Это было постановлено въ 1732 г., когда Императрица имѣла пребываніе въ Москвѣ. Впослѣдствіи, вѣроятно, онъ пріѣзжалъ въ С.-Петербургъ. — [5]) П. С. З. N. 6104. — [6]) П. С. З. N. 14.332.

возможность во всякое время слѣдить за состояніемъ казенной наличности, состоящей на рукахъ областныхъ правителей, и поэтому повѣрка казенной наличности, при каждой новой смѣнѣ областнаго правителя, дѣлалась мало-по-малу излишнею. Измѣнялся, такимъ образомъ, и прежній порядокъ вступленія въ должность губернаторовъ.

Постоянное пребываніе губернатора было въ губернскомъ городѣ. Впрочемъ, архангелогородскому губернатору дозволялось въ Архангельскомъ бывать только лѣтомъ, пока окончится ярмарка, а зимою, для большаго удобства провинцій, онъ могъ жить на Вологдѣ, или же гдѣ заблагоразсудитъ [1]. Подобные примѣры встрѣчаются и въ 17 столѣтіи: пустозерскіе, напримѣръ, воеводы зимою жили въ пустозерскомъ острогѣ, а лѣтомъ въ ижемской слободѣ [2]. Еще въ 17 ст. для жительства воеводъ уѣздными жителями строились воеводскіе дворы [3]. Подобнымъ образомъ и губернаторамъ наказомъ 1728 г. повелѣно было жить на казенныхъ дворахъ, гдѣ прежніе воеводы жили, а буде таковыхъ нѣтъ—на монастырскихъ городовыхъ подворьяхъ, покамѣстъ казенные дворы будутъ построены. Приказнымъ-же служителямъ велѣно было имѣть или свои дворы или нанимать, а казенныхъ дворовъ не отводить [4]. Впослѣдствіи отсюда возникъ споръ: прокуроровъ причитали къ приказнымъ, лишеннымъ права на казенную квартиру. Споръ былъ рѣшенъ указомъ 1775 г. въ интересѣ прокуроровъ „ибо они въ числѣ присутствующихъ-же состоятъ [5].“ Императрица Елисавета Петровна указомъ 1749 г. повелѣла построить казенныя зданія—для жительства областныхъ правителей и для помѣщенія присутственныхъ мѣстъ и другихъ казенныхъ заведеній. Изъ указа этого мы узнаемъ, какъ жили наши бюрократы въ 18 вѣкѣ. Жили они съ значительнымъ комфортомъ. Такъ, для жительства губернаторовъ съ ихъ фамиліями предположено было выстроить домы въ губернскихъ городахъ о 8 покояхъ, да людскихъ

[1]) П. С. З. N. 5065.— [2]) См. соч. г. Чичерина стр. 301.— [3]) Тамъ-же стр. 99.— [4]) П. С. З. N. 5333. п. 48.— [5]) П. С. З. N. 14.349.

двѣ или три избы, поварню съ хлѣбною печью, погребъ, ледникъ, баню съ предбанникомъ, экипажный сарай и конюшню о 12 стойлахъ съ сѣновалами. Строенія эти предположено строить добрымъ топорнымъ мастерствомъ, а столярныя украшенія, если только въ нихъ нуждался эстетическій вкусъ правителя, падали на его собственный счетъ. Число покоевъ слѣдовало іерархіи областныхъ правителей: для провинціальнаго воеводы считалось достаточнымъ 5 покоевъ, для городоваго—4 [1]) Впрочемъ, какъ видно изъ вышеупомянутаго указа 1775 г., зданія эти были выстроены не во всѣхъ городахъ.

Въ рукахъ губернатора сосредоточивалось все высшее управленіе губерніей: нѣкоторыя дѣла онъ отправлялъ непосредственно, другія — въ губернской канцеляріи, при посредствѣ своихъ товарищей. Въ наказѣ 1728 г. слѣдующимъ образомъ опредѣлялась степень его власти и отношеніе къ властямъ высшимъ и подчиненнымъ:

1) Губернаторы и ихъ товарищи должны были помнить всѣ указы и государственныя права и по указамъ, присылаемымъ изъ сената и изъ коллегій, чинить исполненіе заблаговременно, рапортуя въ указные сроки о полученіи и исполненіи указовъ.

2) Безъ указа изъ губернскаго города онъ не могъ никуда выѣзжать, развѣ для осмотрѣнія своей губерніи.

3) Всѣ воеводы въ губерніи — провинціальные и городовые — подчинялись губернатору „чтобъ они, вѣдая надъ собою ближнюю команду, осторожнѣе поступали, и рапорты отъ нихъ чрезъ губернаторовъ исправнѣе доходили.“ Губернаторы-же, имѣя въ командѣ своей гарнизонные полки, должны были вспомогать воеводамъ — въ сборѣ и въ отправленіи денегъ и рекрутъ, въ искорененіи разбоевъ и прочаго „вѣдая, что на нихъ всякая неисправность взыщется.“ Если провинціальный воевода, за свою неисправность, подлежалъ штрафу, то губернаторъ долженъ былъ его оштрафовать, извѣщая о томъ кого надлежитъ. Безъ указа-же онъ не могъ его перемѣнять.

---

[1]) П. С. З. N. 9662.

4) Городовые воеводы подчинены были также губернатору. Но такъ какъ ему трудно было смотрѣть за всѣми ими, то за городовыми воеводами смотрѣніе имѣли воеводы провинціальные: „такъ какъ и губернаторы за своею губерніею.... ибо какъ на губернаторахъ за всю губернію, такъ и на провинціальномъ воеводѣ за его провинцію всякія неисправы взыщутся.“ Если-же городовой воевода былъ неисправенъ, тогда провинціальный воевода писалъ о томъ губернатору, который поступалъ съ нимъ такъ-же, какъ и съ неисправнымъ провинціальнымъ воеводою.

5) За пригородными воеводами смотрѣніе имѣли воеводы тѣхъ *настоящихъ* городовъ, къ которымъ тѣ пригородки подлежали. О неисправномъ пригородномъ воеводѣ, городовой воевода писалъ губернатору, который не только имѣлъ право оштрафовать его, но и перемѣнить.

6) Если губернатору, для какихъ-нибудь государственныхъ дѣлъ, требовалось вызвать воеводу, то воевода по присланному отъ губернатора указу, долженъ былъ пріѣзжать въ губернскій городъ. Губернаторъ-же о причинѣ вызова писалъ въ сенатъ, не задерживая воеводы дольше двухъ недѣль.

7) Съ подчиненіемъ городовъ областнымъ правителямъ, для лучшаго охраненія посадскихъ, губернаторамъ и воеводамъ подчинены были и бурмистры.

8) Градскіе и уѣздные люди на обиды воеводъ жаловались губернаторамъ, а на губернаторовъ — въ сенатъ [1]).

Еще съ большею отчетливостію опредѣлены были права губернаторовъ въ наставленіи губернаторамъ 1764 г., которымъ предоставлялась имъ „паче прежнія власть.“ Здѣсь предписывалось губернатору: объѣзжать *ввѣренную его попеченію* губернію каждые три года, ревизуя провинціальныя, воеводскія и приписныя канцеляріи и удостовѣряясь исправны ли онѣ въ исполненіи своихъ должностей и о благѣ общемъ радѣтельны, всѣ ли наблюдаютъ законы и право-

[1]) П. С. З. N. 5883.

судіе и не утѣсняютъ ли невинныхъ разными дѣлъ проволочками, привязками или нападками; притомъ, разъѣзжая по уѣздамъ, онъ долженъ былъ наблюдать „въ чемъ гдѣ есть недостатки и какимъ образомъ ихъ можно отвратить; заботиться о земледѣліи, какъ объ источникѣ всѣхъ сокровищъ и богатствъ государственныхъ, и о размноженіи каждой губерніи и провинціи продуктовъ, отпускаемыхъ за моря, поощряя къ тому обывателей благоразумными увѣщаніями, особливо нерѣкнущихъ о томъ, или и самой своей пользы не понимающихъ, живущихъ въ одной только праздности и невѣжествѣ, здравыми совѣтами и предложеніемъ предъ глаза ихъ собственной ихъ прибыли, къ прилежному смотрѣнію склоняя [1]).“

2. Устройство губернской канцеляріи.

Губернаторъ жилъ неподалеку отъ Губернской канцеляріи, въ которой сосредоточивалось управленіе дѣлами губерніи. Канцелярія эта помѣщалась иногда и въ квартирѣ губернатора. Въ древнія времена преобладающими органами администраціи были лица физическія — чиновники, но уже въ 16 вѣкѣ стали преобладать лица юридическія — присутственныя мѣста: такимъ образомъ, въ системѣ областнаго управленія 17 вѣка мы находимъ: при воеводахъ — приказныя палаты и съѣзжія избы, въ общинахъ — земскія избы. Вслѣдъ за преобразованіями областнаго управленія Петромъ В., являются канцеляріи — губернскія, при губернаторахъ, провинціальныя — при воеводахъ провинціальныхъ, воеводскія или городовыя — при воеводахъ уѣздныхъ или городовыхъ, приписныя — при воеводахъ пригородныхъ [2]). Впрочемъ, первоначально родовымъ названіемъ всѣхъ этихъ областныхъ присутственныхъ мѣстъ было *земскія канцеляріи* [3]). Въ канцеляріи эти преобразованы были прежнія приказныя избы: въ инструкціи 1728 г. прямо сказано „канцеляріи воеводскія

[1]) П. С. З. N. 12.137. — [2]) П. С. З N. 12.137 и мн. предыдущіе. — [3]) П. С. З. N. 3571.

и губернаторскія содержать въ приказныхъ избахъ" [1]). Впрочемъ, при новыхъ областныхъ правителяхъ, мы встрѣчаемъ на первыхъ порахъ канцеляріи съ прежними названіями: въ Астрахани приказная палата при губернаторѣ встрѣчается въ 1720 году [2]); въ 1730 и 1733 г. мы встрѣчаемъ псковскую приказную палату [3]); позднѣе — клинскую приказную избу [4]). Упоминается иногда о приказахъ при губернаторахъ [5]). Вообще, историческія названія и формы живучи. Тіуны — органы администраціи, проникнутой началами частнаго права, исчезли давнымъ-давно, а между прочимъ въ 18 в., посреди органовъ обновленной администраціи, въ 1727 г., мы встрѣчаемъ въ Москвѣ и С.-Петербургѣ *Тіунскія избы,* въ которыхъ не было ни секретарей, ни подъячихъ, но какъ было издревле — писали пѣвчіе [6]). Въ с. петебургской губ. прежде всего существовала земскихъ дѣлъ канцелярія [7]), потомъ была губернская канцелярія, замѣненная воеводскою. Въ 1738 г. воеводская с. петербургская канцелярія опять преобразовалась въ губернскую; до этихъ же поръ дѣла с. петербургской губ. раздѣлены были между воеводскою канцеляріею и Камеръ-Коллегіей, которой только въ 1740 г. повелѣно было дѣла Ингерманландіи сдать въ губернскую канцелярію [8]). Но и послѣ этого нѣкоторыя дѣла Ингерманландіи продолжали вѣдаться въ Камеръ-Конторѣ. Это былъ слѣдъ прежняго смѣшенія предметовъ вѣдомства учрежденій центральныхъ и областныхъ: прежніе приказы, какъ мы видѣли, будучи органами центральными, завѣдывали нерѣдко дѣлами областными. Образовавъ коллегіи, Петръ В. стремился провесть разграничительную черту между управленіемъ центральнымъ и областнымъ, стремился сдѣлать коллегіи органами управленія центральнаго, которымъ подчинялись бы органы областные. Но старый порядокъ врывался иногда въ новый, и управленіе центральное окончательно отдѣлилось отъ об-

---

[1]) П. С. З. N. 5333. п. 48.— [2]) П. С. З. N. 3622.— [3]) П. С. З. N. 5574. 6303.— [4]) П. С. З. N. 6544.— [5]) П. С. З. N 5333. п 21.— [6]) П С. З. N. 5137.— [7]) П. С. З. N. 2475.— [8]) П. С. З. N. 8039.

ластнаго только въ текущемъ столѣтіи — вслѣдъ за образованіемъ министерствъ. Въ 18 же вѣкѣ отдѣленіе было не полное: къ вышеприведенному примѣру прибавимъ еще два — московскому губернатору Плещееву поручено было въ 1727 г. завѣдывать монетною конторою [1]; корчемныя дѣла по Москвѣ и московскому уѣзду производились не въ московской губ. канцеляріи, но въ Камеръ-Коллегіи [2].

Тѣмъ не менѣе, однакожъ, до изданія учрежденія о губерніяхъ въ 1775 г. управленіе губерніей сосредоточивалось въ губернской канцеляріи. Палаты настоящаго времени ни что иное, какъ разбитая на части губернская канцелярія 18 вѣка, посредствомъ которой губернаторъ правилъ своею губерніею. Императрица Елизавета Петровна указомъ 1749 г. повелѣла для помѣщенія губернскихъ канцелярій выстроить домы о 8 покояхъ — величиною противъ губернаторскихъ [3]. Если мы сравнимъ устройство съѣзжей избы 17 вѣка съ устройствомъ губернской канцеляріи 18 столѣтія — то устройство послѣдней представится намъ несравненно сложнѣе. Въ 17 вѣкѣ въ управленіи господствовало начало одноличное, поэтому въ съѣзжей избѣ присутствіе не отдѣлялось отъ канцеляріи. Изба раздѣлялась, далѣе, на столы или повытья, число которыхъ въ различныхъ избахъ было различно. За повытьями сидѣли подъячіе, число которыхъ было также разнообразно: въ новгородской съѣзжей избѣ было 25 подъячихъ, въ нижегородской — 15 и т. д. Подъячіе раздѣлялись на степени, сообразно которымъ получали и жалованье: въ новгородской съѣзжей избѣ они были раздѣлены на 16 степеней, въ нижегородской—на 10 и т. д. Одни изъ подъячихъ были выборные — напр. въ рязанской приказной избѣ [4]; другіе приказные, или назначаемые изъ Москвы царскими указами—напр. въ приказныхъ избахъ Сибири, или по усмотрѣнію воеводъ — въ другихъ приказныхъ избахъ. Въ нѣкоторыхъ городахъ должность подъячихъ исполняли пушкари. Кромѣ подъячихъ,

---

[1]) П. С. З. N. 5156.— [2]) П. С. З. N. 14.025.— [3]) П. С. З. N. 9662.— [4]) П. С. З. N. 213.

при съѣзжихъ избахъ бывали пристава или недѣльщики, разсыльщики и сторожа [1]. Устройство губернской канцеляріи представляется гораздо болѣе сложнымъ: видно, что оно было плодомъ большей административной смышлености, плодомъ знакомства съ уставами иноземными Петръ В., какъ мы видѣли, во всѣхъ частяхъ администраціи водворилъ дѣлопроизводство коллегіальное, и притомъ какъ въ управленіи центральномъ, такъ и областномъ. Дѣлопроизводство-же это требуетъ разграниченія между присутствіемъ и канцеляріей. Такимъ образомъ, губернская канцелярія подраздѣлилась на присутсвенную камеру и собственно канцелярію. При Петрѣ В., кромѣ губернатора съ товарищами, къ составу присутствующихъ принадлежали ландраты и камериры, отмѣненные въ 1727 г. Въ московской губернской канцеляріи въ присутствіе приглашались также члены московскаго магистрата, по дѣламъ купечества [2]), а съ уничтоженіемъ корчемныхъ конторъ, въ 1761 г., въ присутствіе губернскихъ канцелярій, при сужденіи о корчемныхъ дѣлахъ, приглашался одинъ изъ членовъ прежней корчемной конторы [3]. Изъ формы рапорта губернскаго прокурора, установленной въ 1756 г, о присутствіяхъ въ губернской канцеляріи, видно, что къ полному составу присутствія въ это время принадлежали: губернаторъ, вице-губернаторъ, 2 губернаторскихъ товарища и прокуроръ [4]. Почти такой-же составъ присутствія установленъ былъ и штатами 1763 г. [5] Губернаторъ, подобно президенту коллегіи, надъ присутствующими имѣлъ надзоръ и попеченіе; по-партикулярнымъ тяжебнымъ дѣламъ онъ могъ и не присутствовать, но по дѣламъ, касающимся интересовъ казны, присутствіе его было необходимо [6].

Что касается собственно канцеляріи, то по штатамъ 1726 г. она должна была составляться изъ одного секретаря, 4 канцелярис-

---

[1]) См. въ сочин. г. Чичерина описаніе устройства съѣзжей избы стр. 99—104.— [2]) П. С. 3. N. 14.364.— [3]) П. С. 3. N. 11.187.— [4]) П. С. 3. N. 10.637.— [5]) См. книгу штатовъ.— [6]) П. С. 3. N. 12.137. ст. II.

товъ, 8 копiистовъ, при ней же находились 3 сторожа [1]). Секретари состояли въ рангѣ 12 класса [2]), канцеляристы имѣли ранги сержантскiе, подканцеляристы—капральскiе [3]). Указомъ 1737 г. повелѣно было сенату въ секретарскую должность опредѣлять людей достойныхъ „съ надлежащей экзаминацiей." Но губернаторы своевольно опредѣляли въ секретари изъ городовыхъ подъячихъ, а прежнихъ секретарей отрѣшали отъ должности, не дожидаясь сенатскаго указа [4]). По генеральному регламенту и въ протоколисты и нотарiусы нельзя было также производить безъ сенатскаго указа, но губернаторы не исполняли и этого, и въ губернiяхъ и провинцiяхъ находились протоколисты и нотарiусы, опредѣленные губернаторами и воеводами, безъ доклада сенату [5]). Въ послѣдствiи губернская канцелярiя получила право отрѣшать канцеляристовъ отъ должности собственною властiю [6]).

Составъ губернской канцелярiи, опредѣленный штатами 1726 г., вскорѣ потомъ не удовлетворялъ потребностямъ осложнившагося дѣлопроизводства: въ 1746 г. изъ разныхъ мѣстъ присланы были въ сенатъ доношенiя о недостаткѣ канцелярскихъ служителей. Сенатъ по этому случаю предписалъ губернаторамъ набирать канцеляристовъ изъ такихъ, которые имѣя деревни и прочее пропитанiе праздно живутъ, и „токмо за дѣлами по приказамъ ходятъ." Которые-же станутъ укрываться, у тѣхъ домы и деревни отписывать въ казну [7]). Для приказныхъ это было такое-же тягло, какое падало и на остальныя сословiя, и только Екатерина II, освободивъ сословiя отъ обязательной службы, эманципировала отъ служебной повинности и приказныхъ. Но эти принудительныя мѣры не могли наполнить канцелярiи нужнымъ числомъ канцеляристовъ: тѣмъ больше, что иногда ревизоры, посы-

---

[1]) См. книгу штатовъ. — [2]) См. Табель о рангахъ N. 3890. Указъ 1724 г. предписывалъ въ секретари не изъ шляхетства не опредѣлять. — [3]) П. С З. N. 7160 — [4]) П. С. З. N. 8550.— [5]) П С. З N. 8956.— [6]) П. С. З. N. 9298.— [7]) П. С. З N. 9279.

лаемые для производства ревизій, самовольно брали приказныхъ изъ разныхъ областныхъ канцелярій. Не знаемъ, брали-ли они ихъ изъ канцелярій губернскихъ, но въ 1745 г. псковская провинціальная канцелярія представляла въ сенатъ, что за взятіемъ изъ оной подъячихъ ревизоромъ, по многимъ дѣламъ учинилась остановка, и „дѣйства никакого не произведено." Сенатъ предписывалъ ревизорамъ возвращать самовольно взятыхъ подъячихъ — ревизоры не возвращали [1]). Недостачу канцелярскихъ служителей послѣ штатовъ 1726 г. можно объяснить между прочимъ и тѣмъ обстоятельствомъ, что штаты эти относились еще къ канцеляріямъ, предметы вѣдомства которыхъ были сокращены возникновеніемъ другихъ учрежденій, созданныхъ Петромъ В. Но когда всѣ эти учрежденія были отмѣнены, естественно долженъ былъ возникнуть запросъ на увеличеніе числа канцелярскихъ служителей, а между тѣмъ болѣе и болѣе осложнявшееся дѣлопроизводство, усиливая paperasserie, должно было поднимать этотъ запросъ. Ему стремились удовлетворить штатами 1763 г., когда число лицъ, изъ которыхъ составлялась губернская канцелярія, значительно было увеличено: секретарей назначено по 3—съ жалованьемъ по 375 р. на человѣка, протоколистъ—1—жалованья 225 р., регистраторъ—1—200 р., канцеляристовъ—7—по 150 р., подканцеляристовъ—7—по 130 р., копіистовъ -10—по 100 р., переплетчикъ—1—25 р., сторожей—2—по 18 р. [2]). Такимъ образомъ, губернская канцелярія въ это время образовала какъ-бы цѣлую фабрику—такъ увеличился кругъ занятій областной администраціи, такъ осложнилось канцелярское дѣлопроизводство. Но устройство нѣкоторыхъ губернскихъ канцелярій было еще сложнѣе, особенно московской, раздѣлявшейся на 8 экспедицій, изъ которыхъ въ каждой было по одному секретарю съ опре-

[1]) П. С. З. N. 9138. Здѣсь говорится еще о подъячихъ, равно какъ и во многихъ другихъ указахъ этого времени. О *подъячихъ съ приписью* упоминается въ указахъ 1765 г., но мало-по-малу названіе это выходило изъ офиціальнаго употребленія, замѣнившись къ концу 18 вѣка названіемъ *канцелярскихъ служителей.*— [2]) См. книгу штатовъ.

дѣленнымъ числомъ канцеляристовъ [1]); кромѣ того, какъ при этой канцеляріи, такъ и при с. петербургской, состояли розыскныя экспедиціи; при слободской губернской канцеляріи былъ вотчинный департаментъ. Особенности представляло также устройство канцелярій новороссійской, псковской и могилевской. При нѣкоторыхъ губернскихъ канцеляріяхъ — тобольской, оренбургской, казанской, кіевской, смоленской и архангелогородской — были переводчики, при нѣкоторыхъ — тобольской, оренбургской, казанской, нижегородской — толмачи [2]). Что касается внутренняго распредѣленія дѣлъ, то въ губернской канцеляріи, подобно тому какъ и въ съѣзжей избѣ, дѣла распредѣлялись между столами или повытьями. Въ наказѣ 1728 г. предписывалось областнымъ правителямъ: „всѣ преждебывшія въ разныхъ конторахъ дѣла, и нынѣ въ единой собранныя, между канцелярскими служителями росписать, какъ прежде бывали повытья или столы, т. е. у которыхъ судныя или розыскныя дѣла или счеты и прочее тому подобное, у такихъ денежнаго прихода никакого-бъ не было, а у которыхъ денежный приходъ и расходъ, такимъ прочихъ судныхъ и розыскныхъ дѣлъ не придавать [3]).“ Отсюда видно, что между столами губернской канцеляріи дѣла распредѣлялись раціональнѣе, чѣмъ между повытьями съѣзжей избы: въ послѣдней, какъ мы видѣли, въ одномъ и томъ-же повытьѣ вѣдались самыя разнообразныя дѣла—въ денежномъ дѣла судныя, въ судномъ дѣла финансовыя. При Петрѣ-же В. изъ вѣдомства губернской канцеляріи изъяты были дѣла судебныя и финансовыя. Первыя отправлялись судебными мѣстами, для послѣднихъ при губернской канцеляріи состояли: земская контора — для дѣлъ земскаго камерира, а для храненія денежныхъ сборовъ и вообще казначейскаго дѣлопроизводства—рентерея или казенная (иногда земская казенная палата) [4]). Главнымъ начальникомъ первой былъ земскій камериръ, главнымъ начальникомъ

---

[1]) П. С. З. N. 7816.— [2]) См книгу штатовъ.— [3]) П. С. З. N. 5333 п. 4.— [4]) П. С. З. N. 3296. п. 20. 3.304.

второй—земскій рентмейстеръ. Въ 1727 г. должность камерира была отмѣнена; въ томъ-же году отмѣнены и рентмейстеры во всѣхъ городахъ, кромѣ С.-Петербурга, Москвы и Тобольска [1]; впрочемъ, о губернскихъ рентереяхъ упоминается иногда и послѣ этого: въ 1736, напримѣръ, году повелѣно было сборныя таможенныя пошлины отдавать помѣсячно въ губернскія рентереи [2]. При губернскихъ канцеляріяхъ встрѣчаются иногда особыя конторы подушнаго сбора [3].

Вмѣстѣ съ архивами при центральныхъ присутственныхъ мѣстахъ, начало которымъ положено Петромъ В. въ генеральномъ регламентѣ 1720 года [4], встрѣчаются и областные архивы—при канцеляріяхъ губернскихъ, провинціальныхъ и городовыхъ. Въ наказѣ земскимъ дьякамъ или секретарямъ 1720 г. предписывалось: „дьяку-жъ (секретарю) надлежитъ концепты или черныя письма, которыя отъ воеводы (губернатора) о дѣлахъ писаны, порядочно собирать и для извѣстія или для ревизіи впредь въ добромъ сохраненіи имѣть и во всемъ того смотрѣть, чтобъ никакія письма изъ земской канцеляріи не утерялись, подъ опасеніемъ штрафа и тяжкаго отвѣта [5].“ Въ наказѣ 1728 г. еще съ большею подробностію опредѣлены правила для содержанія дѣлъ въ архивахъ [6], а въ 1736 г. повелѣно было въ губернскихъ, провинціальныхъ и уѣздныхъ городахъ для архивовъ сдѣлать по двѣ каменныя палаты со сводами и полами каменными, съ затворами и рѣшетками у дверей и оконъ желѣзными [7]. Императрица Елизавета Петровна въ 1749 г. предписывала также построить каменные архивы [8], но архиваріусы появляются впервые въ штатахъ 1763 г, которые назначили имъ по 200 р. жалованья [9]. Едвали, впрочемъ, сбереженіе дѣлъ въ этихъ областныхъ архивахъ было порядочное: въ 1768 г. книга, принадлежащая Вотчинной Конторѣ, найдена была въ С.-Петербургѣ на Петровскомъ острову въ снѣгу, и если подоб-

---

[1] П. С. З. N. 4928.— [2] П. С. З. N. 6588.— [3] П. С. З. N. 9662.— [4] П. С. З. N. 3534. Гл. XLIV.— [5] П. С З. N. 3571. п. 15.— [6] П. С. З. N. 5333, п. 2.— [7] П. С. З. N. 6875.— [8] П. С. З. N. 9662.— [9] См. книгу штатовъ.

ные случаи бывали въ архивахъ столичныхъ, тѣмъ возможнѣе они были для архивовъ областныхъ. Для предупрежденія подобныхъ случаевъ, указъ 1768 г. предписывалъ присутствующимъ: 1) въ архиваріусы выбирать людей трезвыхъ, неподозрительныхъ, въ порокахъ и другихъ пристрастіяхъ непримѣченныхъ, 2) ежегодно свидѣтельствовать архивы [1]). Окончательно организовались областные архивы уже въ 1775 г., вслѣдъ за учрежденіемъ губерній.

При губернскихъ канцеляріяхъ находились по два заплечныхъ мастера [2]), а для производства пытокъ, столь употребительныхъ въ судопроизводствѣ тогдашняго времени, указъ 1749 г предписывалъ „усмотря, гдѣ пристойнѣе, дѣлать по одному застѣнку [3]).“ Для содержанія колодниковъ, чрезвычайно многочисленныхъ въ то время [4]), неподалеку отъ губернской канцеляріи строился острогъ съ двумя или тремя избами и караульною для часовыхъ [5]). Для исправленія-же духовныхъ требъ колодникамъ, при нѣкоторыхъ губернскихъ канцеляріяхъ (с.-петербургской) состоялъ особый священникъ [6]). Наконецъ, штатами 1763 г. при каждой губернской канцеляріи назначена была особая военная команда, состоящая изъ 132 человѣкъ, подъ начальствомъ капитана — для посылокъ, отправленія денежной казны, поимки воровъ и разбойниковъ, для разныхъ карауловъ и осмотровъ [7]). Назначеніе этихъ коммандъ было существенною необходимостью въ тѣ своевольныя времена, когда областнымъ правителямъ стоило такихъ усилій, чтобы заставить подчиненное имъ народонаселеніе исполнять требованія правительства. Особенное сопротивленіе оказывали всегда помѣщики, сильные своею властію надъ крѣпостными людьми.

---

[1]) П. С. З N. 13.127 — [2]) П. С. З. По указу 1742. (N. 8562), а по штатамъ 1763 г. — по одному (см. книгу штатовъ). — [3]) П С. З. N. 9662. — [4]) Сиверсъ нашелъ въ новгородской губ. до 1200 преступниковъ въ тюрьмѣ и въ желѣзахъ, да сверхъ того 1000 человѣкъ на порукахъ. — [5]) П. С. З. N. 9662 — [6]) N. 8351. — [7]) См. книгу штатовъ. Впрочемъ, и прежде при губернскихъ канцеляріяхъ бывали особыя команды: такъ встрѣчаемъ у всякихъ дѣлъ московской губ. команду изъ 500 человѣкъ еще въ 1712 году. N. 2498.

Помѣщичье село представляло часто непроницаемую преграду для правительства, и посылаемые отъ областныхъ правителей приказные съ объявленіемъ какихъ-нибудь требованій правительства, нерѣдко встрѣчались помѣщикомъ бранью, ругательствами, а подчасъ и побоями. Часто пріѣхавшаго подъячаго помѣщикъ приказывалъ бить, сажать на цѣпь; нерѣдко также шайки крѣпостныхъ людей грабили и разбойничали по дорогамъ, подъ предводительствомъ своего помѣщика. Разителенъ случай, приводимый г. Побѣдоносцевымъ въ „Замѣткахъ для исторіи крѣпостнаго права въ Россіи,“ когда ближній стольникъ кн. Ѳедоръ Юрьевичъ Ромодановскій, поссорившись съ крапивенскимъ воеводою и коммендантомъ Иваномъ Левшинымъ, въ 1709 г., вооружилъ всѣхъ людей и крестьянъ села своего Жердева и ходилъ съ ними на городъ Крапивну, разоривъ построенную у города плетневую крѣпость. Когда-же Левшинъ сошелъ съ воеводства, люди Ромодановскаго поѣхали грабежемъ на Бѣлевскую его вотчину, разграбили весь домъ и скотъ его, избили людей, а одного даже убили [1]. Явленія подобнаго рода тянутся чрезъ весь 18 вѣкъ, и уже въ царствованіе Екатерины II, въ 1770 г., слободско-украинскій губернаторъ Щербининъ представлялъ сенату, что живущій въ изюмской провинціи болоклійскаго уѣзда, отставной генералъ-майоръ Мейеръ, по своимъ партикулярнымъ дѣламъ въ слободско-украинскую губернскую и въ изюмскую провинціальную канцеляріи шлетъ сообщенія, промеморіи и извѣстія, а посылаемыхъ къ нему изъ упомянутыхъ присутственныхъ мѣстъ указовъ не только не принимаетъ, но отсылаетъ обратно съ непристойными выраженіями [2]. Такимъ образомъ, сопротивленіе, которое находили областные правители въ массѣ тогдашняго народонаселенія, преимущественно между помѣщиками, вызвало необходимость снабдить губернскія канцеляріи военными коммандами, при содѣйствіи которыхъ легче было приводить распоряженія правительства

---

[1]) См. 3-ью статью г. Побѣдоносцева. Г В. за 1858 г N. 16.— [2]) П. С. 3. N. 13.402.

въ исполненіе. Замѣтимъ, взаключеніе, что указомъ 1747 г. повелѣно было всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, а въ томъ числѣ и губернскимъ канцеляріямъ, имѣть свои собственныя пожарныя комманды [1]).

На канцелярскіе расходы областныхъ канцелярій первоначально не было назначено никакой суммы: поэтому нерѣдко случалось, что дѣлопроизводство въ канцеляріяхъ пріостанавливалось за недостачей необходимаго для канцелярской работы матеріала — бумаги, свѣчей, сургуча, чернилъ, перьевъ и т. п. Для устраненія этихъ случаевъ указъ 1732 г. постановилъ: на канцелярскіе расходы губернскимъ канцеляріямъ удерживать по 200 р. въ годъ, провинціальнымъ—по 100 р., а прочимъ—по 50 и 20 р. [2]). Но этого было недостаточно: по-росписи 1732 г. всѣ канцеляріи въ имперіи, кромѣ сибирскихъ и остзейскихъ, должны были издерживать ежегодно въ общей сложности по 19.895 р.; между прочимъ по счетамъ оказывалось, что онѣ издерживали слишкомъ по 41.000. руб. [3]). Сенатъ продолжалъ дѣлать подтвержденія слѣдовать росписи 1732 г. — губернаторы ссылались на ея недостаточность. Въ 1740 г. опредѣлено было: назначать сумм[у] на канцелярскіе расходы не каждой канцеляріи порознь, но валовымъ счетомъ на всю губернію, и такъ-какъ потребности отдѣльныхъ канцелярій могли быть различны, то губернаторы вмѣстѣ съ воеводами должны были распредѣлить эту валовую сумму, сообразно дѣйствительнымъ потребностямъ каждой канцеляріи [4]). Вслѣдъ за тѣмъ подтверждено прежнее запрещеніе губернаторамъ и воеводамъ брать канцелярскіе припасы на собственныя надобности [5]). На канцелярскіе же расходы с. петербургской губернской канцеляріи назначено по 500 р. въ годъ [6]). Наконецъ, штатами 1763 г. на расходы губернскихъ канцелярій опредѣлено отпускать по 400 р., провинціальныхъ—по 200 р., городовыхъ—по 50, а приписныхъ—по 20 [7]). Но и это

---

[1]) П. С. З. N. 9460 — [2]) П. С. З. N. 5979.— [3]) П. С. З. N. 6011.— [4]) П. С. З. N. 8134.— [5]) П. С. З. N. 8709.— [6]) П. С. З. N 9494.— [7]) См. книгу штатовъ.

скорѣ оказалось недостаточнымъ: новгородская, тобольская и иркутская губернскія канцеляріи сдѣлали представленіе, что суммою, положенною по штатамъ 1763 г. нельзя исправиться [1]). Такъ расширявшійся кругъ областной администраціи осложнялъ канцелярскую процедуру, осложнявшаяся канцелярская процедура увеличивала издержки правительства.

Разсмотримъ теперь отношеніе губернатора къ губернской канцеляріи. Въ генеральномъ регламентѣ 1720 г. изложены были тѣ нормы, на которыхъ основывалось устройство всѣхъ присутственныхъ мѣстъ при Петрѣ В. — какъ государственныхъ, такъ и областныхъ. Губернская канцелярія была та же коллегія, и отношеніе губернатора къ ней было такое-же, какъ и отношеніе президента къ коллегіи. Въ частности же отношеніе губернатора къ губернской канцеляріи было опредѣлено: 1) наказомъ земскимъ дьякамъ 1720 г., на которомъ существеннымъ образомъ основывается секретарская должность и понынѣ и 2) наставленіемъ губернаторамъ 1764 г., въ которомъ съ большею отчотливостію опредѣлено отношеніе губернатора къ канцеляріи. Въ наказѣ 1720 г. губернатору (воеводѣ) предписывалось въ губернской канцеляріи (Земской) бывать еженедѣльно два раза — предъ полуднемъ по 5 часовъ; здѣсь онъ долженъ былъ принимать и выслушивать челобитныя и отправлять другія дѣла, при помощи земскаго дьяка (секретаря). Только дѣла не важныя губернаторъ могъ отправлять у себя на дому [2]). Въ наставленіи губернаторамъ 1764 г., сказали мы, съ большею отчотливостію опредѣлено отношеніе губернатора къ губернской канцеляріи, которая должна была состоять „въ точной губернаторской дирекціи.“ Губернатору предписывалось смотрѣть за правильнымъ теченіемъ дѣлъ; подобно президенту коллегіи, онъ раздѣлялъ дѣла между присутствующими; по обыкновеннымъ тяжебнымъ дѣламъ могъ неприсутствовать, по дѣламъ-же казеннымъ присутствіе его было необходимо. Здѣсь-же мы встрѣчаемъ отступ-

---

[1]) П. С. З. N. 13.558.— [2]) П. С. З. N. 3571. п. 3. и 4.

леніе отъ коллегіальности въ пользу начала одноличнаго: въ случаѣ медленнаго рѣшенія партикулярнаго тяжебнаго дѣла, губернаторъ не только понуждалъ членовъ къ скорому его рѣшенію, но при несогласіи ихъ мнѣній, рѣшалъ самъ дѣло въ силу законовъ и генеральнаго регламента. Если на неправое рѣшеніе какъ канцеляріи, такъ и самого губернатора, подавалась аппелляція въ какую-нибудь коллегію, на разсмотрѣніе которой поступало обжалованное дѣло—то коллегія, за неправое рѣшеніе, могла оштрафовать только канцелярію, о губернаторѣ-же докладывала сенату. Если какое-нибудь правительство, имѣющее власть посылать въ губернскую канцелярію указы, оставалось ею недовольно, то вмѣсто обыкновенныхъ дубликатовъ, сообщало о томъ губернатору, требуя отъ него понужденія канцеляріи; а если такое правительство оставалось не удовольствовано самимъ губернаторомъ, то вмѣстѣ съ губернскимъ прокуроромъ представляло на него въ сенатъ. Всѣ секретныя повелѣнія, какъ изъ сената, такъ и изъ первыхъ трехъ коллегій, посылались на имя одного губернатора, а не въ губернскую канцелярію; а губернаторъ о полученіи и исполненіи этихъ предписаній доносилъ и сообщалъ отъ себя одного. По поводу этой секретной корреспонденціи, наставленіе 1764 г., предписывало губернатору имѣть при себѣ одного секретаря и нѣсколько канцелярскихъ служителей, которыхъ по мѣрѣ надобности онъ бралъ изъ губернской канцеляріи. Этимъ положено было начало собственно *губернаторской канцеляріи,* существующей въ настоящее время [1]), какъ отдѣльное установленіе. Порядокъ сношеній губернатора съ канцеляріей долгое время не былъ установленъ — и только въ 1767 г. постановлено правило, что когда губернаторы въ общемъ засѣданіи губернской канцеляріи не присутствуютъ, то о потребномъ къ ихъ свѣдѣнію сообщать меморіями; губернаторы-же въ губернскую канцелярію должны были дѣлать предложенія. Когда же губернаторъ отсутствовалъ изъ губернскаго города—къ нему отправлялись рапорты. Въ канцеляріи

---

[1]) П. С. З. N. 12.137. II. III. VII.

провинціальныя и воеводскія губернаторы посылали также предложенія, воеводамъ—ордеры и получали отъ нихъ рапорты [1]).

3. Предметы вѣдомства.

Раздѣленіе администраціи на отдѣльныя части — на такъ называемые предметы вѣдомства—считается сторонниками административной централизаціи вѣнцомъ правительственной мудрости. Раздѣленіе это они сравниваютъ съ раздѣленіемъ труда въ сферѣ отношеній частно-хозяйственныхъ, а результаты, проистекающіе отъ такого раздѣленія представляются имъ не менѣе благодѣтельными, какъ и результаты экономическіе, проистекающіе отъ спеціализаціи занятій. Мы думаемъ, что взглядъ этотъ не обнимаетъ всѣхъ сторонъ вопроса и не выдерживаетъ критики. Правительство дѣйствительно можетъ быть разсматриваемо съ экономической точки зрѣнія, и въ этомъ случаѣ оно явится, какъ предприниматель полезной работы для общества. Отправляемая имъ администрація представится совокупностію разнородныхъ услугъ. Но при этомъ не нужно забывать кореннаго отличія въ мотивахъ дѣятельности правительства и предпринимателя частно - хозяйственнаго. Движущее начало администраціи — чуждая эгоистическаго характера идея благосостоянія общественнаго; движущее начало отношеній частно-хозяйственныхъ—интересъ частный. Этотъ-то частный интересъ и дѣлаетъ раздѣленіе труда столь благотворнымъ по своимъ экономическимъ послѣдствіямъ. Еще мало раздѣлить производство одной булавки между нѣсколькими производителями, нужно чтобы каждый изъ нихъ возбуждался къ дѣятельности интересомъ частнымъ. Такимъ образомъ, мы видимъ большую натяжку въ сравненіи развѣтвленія администраціи на предметы вѣдомства съ раздѣленіемъ труда. Слова нѣтъ: при раціональномъ устройствѣ администраціи, раздѣленіе ея на предметы вѣдомства въ извѣстной степени существенно необходимо, но начало это само-по-себѣ не имѣетъ, какъ намъ кажется, такого

[1]) П. С. З. N. 12.824.

значенія, какое ему обыкновенно приписываютъ: все зависитъ отъ характера администраціи, отъ духа бюрократіи. Безсомнѣнія, раздѣленіе общинной администраціи въ township'ѣ Новой Англіи между 17 отвѣтственными агентами представляетъ институтъ достойный подражанія, но съ другой стороны, мы видимъ, что мировые судьи Англіи въ рукахъ своихъ сосредоточиваютъ всѣ вѣтви областной администраціи, а на своихъ сессіяхъ отправляютъ вмѣстѣ съ тѣмъ и судъ, а этотъ институтъ не менѣе достоенъ подражанія. Безсомнѣнія, соединеніе всѣхъ частей областной администраціи въ рукахъ какой-нибудь исполнительной власти можетъ повести за собою злоупотребленія, но съ другой стороны и черезчуръ большое дробленіе этой администраціи можетъ осложнить механизмъ управленія, увеличить число органовъ, запутать дѣлопроизводство. Намъ невольно припоминается здѣсь организація областнаго управленія въ Царствѣ Польскомъ, представляющая меньшее развѣтвленіе мѣстной администраціи на отдѣльныя части, завѣдываніе которыми предоставлено отдѣльнымъ органамъ: губернское правленіе въ царствѣ соединяетъ обязанности нѣкоторыхъ изъ нашихъ палатъ вмѣстѣ съ управленіемъ дѣлами общаго благоустройства и безопасности по губерніи, и что же? механизмъ управленія, порядокъ дѣлопроизводства гораздо проще. Какъ бы то ни было, раздѣленіе администраціи на предметы вѣдомства является, какъ плодъ большей административной смышленности, какъ плодъ теоретическихъ соображеній правительства: раздѣленіе это предполагаетъ характеристику дѣлъ и распредѣленіе ихъ на группы по родовымъ признакамъ. Каждая группа составитъ отдѣльный предметъ вѣдомства. Кромѣ того, при господствѣ бюрократической децентрализаціи всѣ отдѣльныя части областной администраціи сосредоточиваются всегда въ рукахъ мѣстныхъ правителей. Установленіе-же административной централизаціи находится въ связи съ развѣтвленіемъ областной администраціи: „раздѣленіе управленія, замѣчаетъ г. Чичеринъ, неминуемо ведетъ къ общей централизаціи; раздробленное въ частяхъ должно быть строго и формально подчинено единому центру.“ При

отсутствіи всякаго теоретическаго взгляда на администрацію, при господствѣ бюрократической децентрализаціи, въ московскомъ правительствѣ 17 вѣка не было раздѣленія управленія на предметы вѣдомства. До Петра В. мы находимъ безразличное сосредоточеніе разнороднѣйшихъ дѣлъ въ одномъ и томъ-же вѣдомствѣ—и притомъ какъ въ сферѣ управленія центральнаго, такъ и въ сферѣ управленія областнаго. Одинъ и тотъ-же приказъ завѣдывалъ дѣлами самыми разнообразными: Посольскій приказъ вѣдалъ, между прочимъ, нѣкоторые монастыри, Челобитный—нѣкоторые сборы и т. п. [1]); въ рукахъ воеводъ сосредоточивались дѣла духовныя, иностранныя, военныя, разрядныя, помѣстныя, судебныя, полицейскія и финансовыя [2]). Петръ В. стремился областную администрацію подраздѣлить на предметы вѣдомства, которые завѣдывались бы отдѣльными учрежденіями. Но попытка его оказалась преждевременной—разорительною для правительства, обременительною для народа. „Умноженіе правителей и канцелярій, сказано въ указѣ 24 февр. 1727 г., не только служитъ къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народной; понеже вмѣсто того, что прежде къ одному правителю адресоваться имѣли во всѣхъ дѣлахъ, нынѣ къ десяти, и можетъ быть и больше, и всѣ тѣ разные правители имѣютъ свои особливыя канцеляріи и канцелярскихъ служителей и особливый свой судъ, и каждый по своимъ дѣламъ бѣдный народъ волочитъ, и всѣ тѣ управители и канцелярскіе служители пропитанія своего хотятъ...“ [3]). Такимъ образомъ, попытка Петра В. раздѣлить областную администрацію на предметы вѣдомства, явившаяся вслѣдствіе знакомства съ уставомъ шведскимъ, была преждевременна, и принаровленіе этого устава „къ ситуаціи Россійскаго государства“ повлекло за собою въ этомъ случаѣ, какъ и во многихъ другихъ, только большее отягощеніе и для народа и для

---

[1]) См. образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра В. Неволина (приказы Посольскій и Челобитный). — [2]) См. соч. г. Чичерина стр. 99—259. — [3]) П. С. З. N. 5017.

правительства. Въ сферѣ управленія центральнаго, образованіемъ коллегій, Петръ В. успѣшнѣе подраздѣлилъ администрацію, но это подраздѣленіе съ одной стороны было черезчуръ дробно, съ другой стороны и въ коллегіяхъ, подобно прежнимъ приказамъ, сосредоточивались дѣла разнородныя: напр. въ Коллегіи Иностранныхъ дѣлъ—дѣла Малороссіи, почтовыя и т. п. [1]). Окончательно подраздѣлена была центральная администрація вслѣдствіе учрежденія министерствъ въ 1811 г.; областная-же развѣтвилась на предметы вѣдомства только въ 1775 году.

Такимъ образомъ, въ губернской канцеляріи до учрежденія губерній было высшее средоточіе всѣхъ частей областной администраціи. Но при этомъ нужно замѣтить, что при Петрѣ В. существовали особые органы—судебные и финансовые, что и втеченіе 18 вѣка появлялись иногда въ областномъ управленіи нѣкоторые органы, отвлекавшіе отъ губернской канцеляріи нѣкоторыя дѣла. Имѣя ввиду эти обстоятельства, обратимъ вниманіе на: 1) дѣла судебныя, 2) полицейскія и 3) финансовыя — такъ какъ дѣла этого рода составляютъ всегда существенное содержаніе администраціи.

1. *Дѣла судебныя.* Мы не придаемъ безусловнаго значенія раздѣленію администраціи на предметы вѣдомства, допуская въ то же время, что раздѣленіе это въ нѣкоторой степени необходимо для раціональнаго устройства административной системы. Но полное, безусловное отдѣленіе власти судебной отъ правительственной составляетъ насущную потребность общества, необходимую черту раціональной администраціи. Администрація въ тѣсномъ смыслѣ и юстиція преслѣдуютъ совершенно различныя цѣли: путемъ администраціи достигаются цѣли правительственныя, задача юстиціи—правосудіе. Юстиція, говоритъ Францъ въ своей Physiologie der Staaten, удовлетво-

---

[1]) О коллегіяхъ см. въ сочиненіи г. Вицына „Краткій очеркъ управленія въ Россіи отъ Петра В. до изданія общаго учрежденія министерствъ“.

ряетъ болѣе потребностямъ общества, чѣмъ государства [1]. Независимость юстиціи отъ администраціи требуетъ и независимости судей, выражающейся въ безсмѣнности ихъ должности. Эта независимость юстиціи, безсмѣнность судей — великій результатъ политическаго и общественнаго преуспѣянія государствъ западной Европы. Начало это совершенно новое: чуждое какъ государству классическому, такъ и средневѣковому патримоніальному. Правитель области въ прежнее время или самъ занимался разбирательствомъ судебнаго дѣла, или же надсматривалъ надъ судебными учрежденіями своей области. Съ другой стороны, судья занимался иногда дѣлами управленія. Такимъ образомъ, администраторъ являлся судьей, судья — администраторомъ— такимъ образомъ, юстиція и собственно администрація, различныя по своимъ цѣлямъ, перемѣшивались и сливались. Такъ и нашимъ воеводамъ 17 в., вмѣстѣ со всѣми частями администраціи, принадлежали и всѣ вѣтви юстиціи—юстиція уголовная, гражданская и такъ называемая произвольная (justice volontaire, freiwillige Gerichtsbarkeit). Какъ органы юстиціи уголовной, воеводы судили преступленія государственныя, дѣла губныя, проступки полицейскіе. Завѣдывая юстиціей гражданской, воеводы разсматривали процессы гражданскіе, имѣя различную степень власти въ ихъ рѣшеніи. Юрисдикція произвольная состояла въ томъ, что подъ непосредственнымъ надзоромъ воеводы,

---

[1]) Мы не вполнѣ согласны съ Францомъ. Онъ говоритъ: . . . . „der richterliche Beruf an und für sich nicht auf den Staat, sondern vielmehr auf die bürgerliche Gesellschaft gerichtet ist, wohin insbesondere alle Streitfragen über Mein und Dein ausschliesslich gehören. Denn ob Hans oder Peter diesen oder jenen Acker besitzt, — ist für den Staat ganz gleichgültig; und so ist es mit allen privatrechtlichen Fragen. *Selbst mit der Criminalgerichtsbarkeit verhält es sich so*" (?) (См. Vorschule zur Physiologie der Staaten v. Frantz, 1857. стр. 239). Намъ кажется Францъ зашелъ слишкомъ далеко: юстиція—одна изъ высшихъ функцій государства — что не должно мѣшать быть ей вполнѣ независимой отъ администраціи. Въ государствахъ западно-европейскихъ господствуетъ магистратура коронная, а не выборная — что не уничтожаетъ принципа безсмѣнности судей (inamovibilité des juges).

площадные подъячіе писали разные гражданскіе акты, которые представлялись потомъ на утвержденіе въ съѣзжую избу. Вначалѣ царствованія Петра В. объемъ судебной власти областныхъ правителей былъ даже расширенъ: по-отношенію къ дѣламъ уголовнымъ воеводы казанскій, астраханскій, новгородскій и городовъ сибирскихъ получили большую степень власти; съ уничтоженіемъ-же губныхъ старостъ въ 1702 г. воеводы стали завѣдывать всѣми губными дѣлами. Но въ то же самое время судебная власть областныхъ правителей была ограничена по отношенію къ преступленіямъ государственнымъ: сказывающихъ за собою слово и дѣло, воеводы, не розыскивая, должны были представлять въ Преображенскій приказъ. Еще раньше, въ 1699 г., земскимъ бурмистрамъ предписано было вѣдать горожанъ во всякихъ расправныхъ и челобитчиковыхъ дѣлахъ [1]). Не смотря на эти ограничения судебной власти областныхъ правителей, при первоначальномъ появленіи губернаторовъ, судебная власть была все-таки въ рукахъ воеводъ, подъ аппелляціею губернаторовъ. Но Петръ В. не переставалъ стремиться, отдѣливъ судебную власть отъ административной, учредить для производства суда особую должнось—*ландрихтера*. Тогдашняя административная среда такъ чужда была этому отдѣленію, что ландрихтеру поручены были и дѣла правительственныя: въ 1707 г. Римскій-Корсаковъ сдѣланъ былъ коммендантомъ надъ Копорьемъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и ландрихтеромъ Ингерманландіи—ему поручено было вѣдать города судомъ, расправою и вообще *всякимъ управленіемъ* [2]). Въ 1713 г. ландрихтеры, а вмѣстѣ съ ними и *ландраты*, появились и въ другихъ губерніяхъ. Ландрихтеры были поставлены выше ландратовъ: въ 1715 г. назначалось жалованье—ландрихтерамъ 300 р. ден. и 150 четвертей хлѣбнаго, ландратамъ же 120 р. ден. и 120 четвертей хлѣбнаго [3]). Должность ландрихтера по-преимуществу была судебная, ландратовъ—административная. Но первые, занимаясь судомъ,

---

[1]) П. С. З. N. 1674. — [2]) П. С. З. N. 2135. — [3]) П. С. З. N. 2879. Ландрихтеры с.-петербурскіе получали денежнаго жалованья 600 р.

вмѣстѣ съ тѣмъ отправляли нѣкоторые дѣла административныя, а ландраты, управляя подчиненными имъ долями дворовъ и вспомоществуя вообще губернаторамъ по управленію губерніей—производили также и судъ, на который аппеллировали губернатору [1]). Въ 1718 г. предположено было преобразовать все областное управленіе на-основаніи шведскаго устава: главнымъ судьей губерніи предположено было сдѣлать *Оберъ-Ландъ-Рихтера* (вышняго земскаго судью), при которомъ долженъ былъ состоять *ландъ-секретарь* (земскій дьякъ); оберъ-ландрихтерамъ должны были подчиняться *ландрихтеры* (земскіе судьи), при которыхъ полагались *ландъ-шрейберы* (земскіе подъячіе) [2]). Ознакомившись съ шведскимъ уставомъ, Петръ В. не переставалъ думать объ отдѣленіи власти судебной отъ правительственной: этой цѣли онъ думалъ достигнуть учрежденіемъ различныхъ судовъ. Въ томъ же 1718 г. Юстицъ-Коллегіи предписано было организовать областную юстицію. Въ докладѣ государю она представляла: „въ Швеціи есть разные суды — главные, которые называются Гофгерихтъ: въ томъ судѣ безъ изъятія всѣ дѣла отправляются, которыя до юстиціи надлежатъ.... всѣ тѣ суды надзираются чрезъ самого короля и

---

[1]) П. С. З. N. 2879.

[2]) П. С. З. N. 3244. Роспись чиновъ, которые предполагалось ввести въ областное управленіе въ 1718 г. — звучитъ происхожденіемъ иноземнымъ:

1) Ландсъ - Гевдингъ — голова земскій.
2) Оберъ - Ландрихтеръ — вышній земскій судья.
3) Ландъ - Секретарь — земскій дьякъ.
4) Ландъ - рентъ - мейстръ — земскій казначей.
5) Бухгалтеръ — земскій надзиратель сборовъ.
6) Ландъ - Фискалъ — земскій фискалъ.
7) Ландъ - мессеръ — межевщикъ.
8) Профосъ — староста тюремный.
9) Ландъ - коммиссаръ — земскій коммиссаръ.
10) Ландъ - Рихтеръ — земскій судья.
11) Ландсъ - шрейберъ — подъячій земскій.
12) Кирхшпиль — Фохтъ.

вершатся“ [1]) на этотъ докладъ Юстицъ-Коллегіи послѣдовала высочайшая резолюція, повелѣвавшая съ 1718 г. учредить суды: *надворные* въ важнѣйшихъ городахъ, *провинціальные*—въ городахъ провинціальнымъ, *городовые*—въ остальныхъ городахъ [2]). Въ 1719 г. такіе суды появляются, и въ числѣ ихъ суды надворные или Гофгерихты, размѣстившіеся не по губернскимъ городамъ, но вообще по городамъ наиболѣе важнымъ: въ С. Петербургѣ, Москвѣ, Казани, Курскѣ, Ярославлѣ, Воронежѣ, Нижнемъ, Смоленскѣ, Тобольскѣ, а на Устюгѣ—магистратъ [3]). Но какъ учрежденіемъ должности ландрихтера не успѣшно была отдѣлена власть судебная отъ правительственной—такъ и учрежденіемъ особыхъ судовъ отдѣленіе это не было достигнуто: членамъ московскаго надворнаго суда предписывалось „въ управленіи губернскихъ дѣлъ быть съ губернаторомъ обще“ [4]), а въ 1722 г. во всѣхъ надворныхъ судахъ, кромѣ с. петерб. и московскаго, президентами назначались губернаторы и вице-губернаторы [5]). Но тѣмъ не менѣе, во время кратковременнаго существованія надворныхъ и другихъ судовъ, судебная власть губернаторовъ и подчиненныхъ имъ областныхъ правителей ограничивалась. Губернаторы должны были смотрѣть за тѣмъ, чтобъ надворные суды производили судъ безъ волокиты и убытковъ челобитчикамъ; если же губернатору жаловались или онъ самъ усматривалъ, что надворный судъ чинитъ волокиты—тогда онъ дѣлалъ ему напоминаніе, а если напоминаніе это не дѣйствовало—то доносилъ въ Юстицъ-Коллегію [6]). Рѣшенія надворныхъ судовъ въ исполненіе приводились губернаторами-же [7]). Надворные суды существовали не долго, да и во время своего кратковременнаго существованія едва-ли удовлетворяли тре-

---

[1]) П. С. З. N. 3202.— [2]) Въ воеводской инструкціи 1719 г. мы встрѣчаемъ *уѣздные суды*. N. 3294.— [3]) П. С. З. N. 3269. Въ Швеціи Гофгерихты распредѣлялись также по важнѣйшимъ городамъ: въ Штокгольмѣ, Энкепингѣ, въ Финляндскомъ Абовѣ, въ Ригѣ, Ревелѣ, да трибуналъ въ Висмарѣ. N 3202. [4]) П. С. З. N. 3344.— [5]) П. С. З. N. 5015.— [6]) П. С. З. N. 4700.— [7]) П. С. З. N. 3294. 3298.

бованіямъ правосудія. Особенно это можно сказать о сибирскихъ надворныхъ судахъ. Болѣе удаленная отъ контроля правительства центральнаго, Сибирь всегда наиболѣе терпѣла отъ произвола чиновниковъ. При существованіи тобольскаго надворнаго суда, тобольская губернская канцелярія сама иногда вступала въ разбирательство судебныхъ дѣлъ, ибо въ надворномъ судѣ „на кого и просятъ, и тѣмъ никакой резолюціи того суда судьи не чинятъ, только чинятъ волокиты и разореніе.“ Но не лучше бывало и тогда, когда надворный судъ разбиралъ дѣло. однажды, напримѣръ, мангазейскаго троицкаго монастыря старецъ Флавіанъ уличалъ въ архіерейскомъ приказѣ архимандрита того монастыря Лаврентія въ дѣлѣ, касавшемся интересовъ казны. Архіерейскій приказъ, стакнувшись вѣроятно съ архимандритомъ, отправилъ старца Флавіана въ тобольскій надворный судъ, который, не произвевши никакого слѣдствія, билъ Флавіана кнутомъ [1]). Еще при существованіи надворныхъ судовъ, судебная власть губернаторовъ мало-по-малу вступала въ прежнія свои права: въ 1722 г. предписано было всѣмъ губернаторамъ, вице-губернаторамъ и воеводамъ производить судъ въ тѣхъ городахъ, въ которыхъ не было надворныхъ судовъ, а для вспомоществованія имъ въ судѣ опредѣлено при нихъ по два ассессора [2]). Наконецъ указомъ 24 февр. 1727 г. надворные суды уничтожены и высшею инстанціею гражданскаго и уголовнаго суда въ губерніи явились снова губернаторы, производившіе этотъ судъ въ губернской канцеляріи, при помощи своихъ товарищей и подъ аппелляціей юстицъ-коллегіи [3]). Вслѣдъ за тѣмъ наказомъ 1728 г. подробно были опредѣлены права ихъ и обязанности по судебнымъ дѣламъ: имъ принадлежала собственно аппелляція на рѣшенія провинціальныхъ и городовыхъ воеводъ [4]). Исключеніе было сдѣлано для уѣзда с.-петербургскаго, въ которомъ судъ принадлежалъ воеводѣ съ товарищами, а аппелляція на ихъ рѣшеніе приносилась прямо въ юс-

---

[1]) П. С. З. N. 5015.— [2]) П. С. З. N. 3935.— [3]) П. С. З. N. 5017 п. 5.— [4]) П. С. З. N. 5333.

тицъ-коллегію [1]) Но сосредоточеніе въ рукахъ губернаторовъ всѣхъ правительственныхъ и судебныхъ дѣлъ губерніи повело къ чрезвычайной медленности въ отправленіи суда: въ московской губернской канцеляріи въ 1730 г. оказалось 31,388 нерѣшенныхъ дѣлъ. Поэтому существовала крайняя надобность выдѣлить дѣла судебныя изъ предметовъ, подлежавшихъ вѣдомству губернской канцеляріи. Потребности этой старались удовлетворить прежде всего въ московской губерніи открытіемъ 22 іюля 1730 г. двухъ приказовъ: суднаго для дѣлъ судебно-гражданскихъ и сыскнаго—для дѣлъ татиныхъ, разбойныхъ и убивственныхъ [2]). Впрочемъ, аппеляціи по дѣламъ судебно-гражданскимъ купцовъ на приговоры московской ратуши должны были все-таки приноситься не въ судный приказъ, но по-прежнему въ губернскую канцелярію; по дѣламъ же татинымъ, разбойнымъ и убивственнымъ и купечество подвѣдомо было сыскному приказу [3]). Эти приказы существовали во все продолженіе разсматриваемаго нами времени: судный приказъ уничтожился только послѣ учрежденія губерній, подраздѣлившись въ 1763 г. на 4 департамента, рѣшавшіе дѣла единогласнымъ приговоромъ членовъ [4]). Сыскной же приказъ уничтожился въ 1763 г. и дѣла его были переданы въ учрежденную при московской губернской канцеляріи розыскную экспедицію [5]). Для розыскныхъ дѣлъ ингерманландской губ. учреждена была также въ 1735 г. особая контора—изъ 1 совѣтника и 2 ассессоровъ [6]). Потребность, вызвавшая эти учрежденія, ограничившія кругъ дѣятельности московской и с.-петербургской губернскихъ канцелярій—потребность отдѣленія власти судебной отъ правительственной вызывала и въ другихъ мѣстахъ особыя судебныя учрежденія. Сюда относятся: временный департаментъ для разбора вотчинныхъ дѣлъ, учрежденный въ 1765 г. при слободской губернской канцеляріи [7]), особенное устройство су-

---

[1]) П. С. З. N. 5157.— [2]) П. С. З N. 5521.— [3]) П. С. З. N. 5992 — [4]) П. С. З. N. 11,989, 15.530.— [5]) П. С. З. N. 11.989.— [6]) П. С. З. N. 7579 — [7]) П. С. З. N. 12.430. 12,995 и др.

дебной части въ могилевской и псковской губерніяхъ, гдѣ были учреждены въ губернскихъ городахъ губернскіе земскіе суды, а въ провинціальныхъ—суды провинціальные. Первые состояли изъ главнаго судьи и членовъ, которыхъ въ псковскомъ губернскомъ судѣ было 3, въ могилевскомъ — 4. При каждомъ судѣ состояла канцелярія — изъ секретаря и 3 писцовъ. Члены выбирались дворянствомъ на 4 года; главные судьи, по представленію губернатора, утверждались сенатомъ; остальные члены—губернаторомъ. Засѣданія полныя полагались съ 1 ноября по 1 марта. Но въ этихъ судахъ разсматривались преимущественно дѣла гражданскія—тяжбы поземельныя; дѣла же уголовныя и слѣдственныя вѣдались въ губернскихъ канцеляріяхъ, подъ аппелляціею юстицъ-коллегіи лифляндскихъ, эстляндскихъ и финляндскихъ дѣлъ [1]. Замѣтимъ, взаключеніе, что въ проэктѣ построенія города Торжка въ 1767 году упоминается уже о *совѣстномъ судѣ* [2].

Что касается заключенія гражданскихъ актовъ, то первоначально при Петрѣ В. они совершались въ ратушахъ, подъ надзоромъ бурмистровъ, заводившихъ для этого особые столы [3]. Съ учрежденіемъ же губерній, крѣпостныя дѣла поступили въ вѣдѣніе губернскихъ кацелярій [4]. При образованіи надворныхъ судовъ, крѣпостныя дѣла поступили въ ихъ завѣдываніе. Установленіе для крѣпостныхъ дѣлъ названо было тогда конторою. Въ С. Петербургѣ крѣпостная контора состояла при юстицъ - коллегіи [5], въ Москвѣ - же и въ другихъ городахъ, гдѣ были надворные суды — при судахъ надворныхъ [6]; въ городахъ, гдѣ судовъ этихъ не было — крѣпостныя конторы существовали отдѣльно. Высшее завѣдываніе крѣпостными дѣлами прежде всего поручено было оружейной палатѣ [7], въ 1706 году перешло къ московской ратушѣ [8], а въ 1719 г. — къ юстицъ-коллегіи [9]. По уничтоженіи надворныхъ судовъ, крѣпостныя дѣла

---

[1]) П. С. З. N. 13.977.— [2]) П. С. З. N 12.891.— [3]) П. С. З. N. 2087. 2099.— [4]) П. С. З. N. 2416. 3436.— [5]) П. С. З. N. 3307. 3446.— [6]) П. С. З N. 3436.— [7]) П. С. З. N. 1833. 1850.— [8]) П С. З. N. 2987. 2102. 2163. 2164. 2228.— [9]) П. С. З. N. 3307. 3436.

...вять поступили въ завѣдываніе губернаторовъ и воеводъ, и оконча-
...тельно въ 1731 г. сосредоточились въ губернскихъ, провинціальныхъ
и городовыхъ канцеляріяхъ [1]. Такъ произвольная юстиція, слившись
съ юстиціей гражданской, слѣдовала въ своемъ перемѣщеніи изъ вѣ-
домства въ вѣдомство за этой послѣдней. Когда съ учрежденіемъ
губерній въ 1775 г. юстиція гражданская выдѣлена была изъ пред-
метовъ вѣдомства губернскихъ канцелярій и сосредоточена въ пала-
..., то и совершеніе крѣпостныхъ актовъ перешло въ гражданскія
палаты и уѣздные суды.

Такимъ образомъ, до учрежденія губерній, губернаторы, по-
добно областнымъ правителямъ 17 вѣка, въ рукахъ своихъ сосредо-
точивали юстицію гражданскую, уголовную и произвольную. Губерн-
ская канцелярія была высшею судебною инстанціею, въ которую при-
носились аппелляціи на рѣшенія провинціальныхъ и городовыхъ вое-
водъ, гдѣ совершались значительнѣйшіе крѣпостные акты. Но до
учрежденія губерній болѣе и болѣе стало укрѣпляться сознаніе тѣхъ
неудобствъ, которыя проистекаютъ отъ соединенія юстиціи съ адми-
нистраціей въ рукахъ областныхъ правителей. Сознаніе это побуж-
даетъ правительство для производства суда учреждать особыя уста-
новленія: такъ Петръ В. учреждаетъ должность ландрихтера, заво-
дятъ надворные и другіе суды, такъ втеченіе 18 вѣка появляются и
другія судебныя учрежденія—судной и сыскной приказы, розыскныя
экспедиція и контора, отдѣляется гражданская юстиція отъ админи-
страціи въ губерніяхъ бѣлорусскихъ, въ проэктѣ города Торжка
проглядываетъ мысль о совѣстномъ судѣ. Такимъ образомъ, мало-
по-малу вырабатывалось начало отдѣленія юстиціи отъ администраціи;
въ учрежденіи-же суднаго и сыскнаго приказовъ проглядываетъ стрем-
леніе юстицію гражданскую отдѣлить отъ уголовной. Но тѣмъ не
менѣе, до учрежденія губерній юстиція не была отдѣлена отъ адми-
нистраціи, и губернаторы съ подчиненными имъ воеводами были не

[1] П. С. З. N. 9317.

только правителями, но и судьями. Учрежденіе губерній представляетъ рѣшительную попытку установленія другаго порядка: въ немъ ясно высказано сознаніе неудобства „что въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскія суды отправляются [1].“ Поэтому законодательница стремилась дѣятельность губернатора заключить въ предѣлахъ администраціи, устранивши непосредственное его участіе въ юстиціи. Вотъ начала, при которыхъ она думала достигнуть этой цѣли: „государевъ намѣстникъ *не есть судья*, но оберегатель императорскаго величества изданнаго узаконенія, ходатай за пользу общую и государеву, заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ.... Государевъ намѣстникъ долженствуетъ вступаться за всякаго кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшать такое то дѣло, *но отнюдь не мѣшается* въ производство онаго, ибо онъ есть яко хозяинъ своей губерніи, а не судья.... Еслибъ въ судебномъ мѣстѣ опредѣлено было что несправедливо, то государевъ намѣстникъ *можетъ оставить исполненіе* и доноситъ сенату, а о времени не терпящихъ дѣлахъ и императорскому величеству. Сіе наипаче касается до дѣлъ уголовныхъ, въ присужденіи къ отнятію у кого жизни или чести, и по такимъ дѣламъ исполненіе и вовсе быть не должно, не донося генералъ-губернатору [2].“ Скоро послѣ этого подтверждено было губернаторамъ не вмѣшиваться въ разбирательство дѣлъ судебно-гражданскихъ: указъ 1799 г. предписывалъ губернаторамъ не разсматривать палатскихъ рѣшеній по дѣламъ тяжебнымъ и не останавливать ихъ исполненія [3]. На началахъ, установленныхъ Екатериной, держится и донынѣшнее отношеніе губернаторовъ къ юстиціи [4]. Но началами этими законода-

---

[1] П. С. З. N. 14.392.— [2] Тамъ-же.— [3] П. С З. N. 18 966.— [4] См. въ общей инструкціи генералъ-губернаторамъ ст. 315 — 322 и въ постановленіяхъ объ участіи губернаторовъ въ дѣлахъ судныхъ ст. 583 — 642. Т. II. изд. 1857 г.

тельницѣ не удалось вполнѣ отдѣлить юстицію отъ администраціи: мы думаемъ, поэтому, что въ нашей административной системѣ и теперь проглядываютъ черты прежнія—косвенное, а подчасъ и прямое вліяніе власти правительственной на судебную. Въ этомъ отношеніи наша административная система стоитъ далеко ниже системъ важнѣйшихъ государствъ западной Европы. Мы не говоримъ ни объ Англіи, гдѣ судебная власть подчиняетъ себѣ власть административную, ни о Соединенныхъ-Штатахъ, гдѣ въ лицѣ Верховнаго суда С. Ш. (Supreme court of the united states) судебная власть контролируетъ даже власть законодательную [1] — мы скажемъ объ одной Франціи, административная система которой имѣетъ такъ много общаго съ нашей. Несмотря на широкую областъ юрисдикціи административной, на часто поднимаемые префектами конфликты, развившіеся еще при ancien régime путемъ эвокацій (par voie *d'évocation*) [2] — юстиція во Франціи, отправляемая безсмѣнною коронною магистратурою, стоитъ все-таки очень высоко, являясь болѣе или менѣе независимой отъ администраціи. Самая организація юстиціи отечественной можетъ показать намъ, что она не вполнѣ еще отдѣлилась отъ администраціи: всматриваясь въ устройство нашихъ судебныхъ мѣстъ, мы можемъ сказать, что всѣ они—отъ сената и до уѣзднаго суда—рядомъ съ дѣлами судебными отправляютъ акты административные; институты опеки, совершеніе крѣпостныхъ актовъ сосредоточиваются также въ органахъ судебныхъ. Мы согласны съ Блунчли, который склоняется на сторону отдѣленія юстиціи спорной отъ произвольной, рекомендуя совершеніе крѣпостныхъ актовъ предоставить институту маклеровъ и нотаріусовъ [3]). Мы видимъ дѣйствительно, что въ государствахъ, гдѣ

---

[1]) См. въ De la démocratie en Amerique par Tocqueville. T. I p 157—169, на которыхъ превосходно выясненъ характеръ судебной власти штатовъ. Значеніе Supreme court of the united states, изложено на страницахъ 223 — 245.
[2]) Безподобно объясняетъ Токвиль расширеніе административной юрисдикціи въ 18 вѣкѣ, посредствомъ этихъ эвокацій (см. L'ancien régime et la révolution p. 105 — 110).-- [3]) См. Allgemeines Staatsrecht 2-te Aufl. p. 240 2-te B. 1857.

болѣе отдѣлена власть судебная отъ правительственной, судебныя мѣста являются судебными по-преимуществу: ни въ tribunaux de première instance, ни въ cours d'appel французскихъ не вѣдаются ни дѣла опекунскія, ни акты крѣпостныя. Первыя принадлежатъ къ предметамъ вѣдомства juges de paix, вторыя — исключительно принадлежатъ маклерамъ и нотаріусамъ.

Но если втеченіе 18 вѣка, до учрежденія губерній, законодательство наше не успѣло отдѣлить юстицію отъ администраціи, не успѣло отграничить юстицію гражданскую отъ уголовной и слило произвольную юстицію съ спорной — то въ разсматриваемое нами время ему удалось выработать другія черты раціональной судебной системы: 1) установленіе судебныхъ инстанцій, 2) опредѣленіе порядка аппелляцій и 3) замѣненіе разнообразной подсудности 17 вѣка, основывавшейся на жалованныхъ грамотахъ и частныхъ изъятіяхъ цѣлыхъ классовъ и отдѣльныхъ лицъ, общею и однообразною подсудностію.

1. Въ 17 вѣкѣ правильнаго хода судебныхъ дѣлъ по инстанціямъ не существовало: истецъ могъ подать просьбу какъ мѣстному судьѣ, такъ и въ московскіе приказы; движеніе судебнаго дѣла, разбирательство котораго начато было мѣстнымъ судьей, въ высшія инстанціи, также не опредѣлялось, а предписывалось воеводамъ присылать въ Москву только тѣ дѣла „которыхъ за чѣмъ либо вершить будетъ не мочно.“ Поэтому переносъ судебнаго дѣла въ московскіе приказы имѣлъ мѣсто главнымъ образомъ въ двухъ только случаяхъ: a) если воевода за чѣмъ либо не могъ вершить его и b) по жалобѣ тяжущихся на неправый судъ [1]. Втеченіе 18 в. законодательство стремилось установить правильное и постепенное движеніе дѣлъ по инстанціямъ. Стали выходить указы о неподачѣ просьбъ на высочайшее имя, помимо надлежащихъ судебныхъ мѣстъ — стали постановляться чрезвычайно строгія взысканія за нарушеніе этихъ указовъ. Но указы все-таки нарушались: о монархической власти въ обществѣ господ-

[1] См. Областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ.

ствовало понятіе, какъ о высшей власти судебной — о царѣ, какъ о самомъ нелицепріятномъ судіи. Понятіе это слагалось вѣками: извѣстны суды Грознаго, извѣстно, что при первыхъ Романовыхъ нѣкоторыя лица подлежали непосредственной расправѣ самого царя — какъ напр. протопопъ и причетъ московскаго успенскаго собора. Не смотря на развитіе государственнаго начала, московскіе цари 17 вѣка все-таки сохраняли стародавнія черты — вотчинника, домовладыки. Въ 18 вѣкѣ этотъ типъ видоизмѣняется: въ лицѣ перваго императора всероссійскаго, монархическая власть стала усвоивать себѣ европейскія черты. Стоя во-главѣ правительства, кругъ дѣятельности котораго чрезвычайно расширился, государи русскіе не могли уже принимать непосредственнаго участія въ судѣ. Начиная съ Петра В. стали постоянно издавать указы о неподачѣ просьбъ въ собственныя руки государя. Уже въ Уложеніи Алексѣя Михайловича опредѣлялось наказаніе за подачу челобитной государю, помимо приказа [1]. Постановленіе это было подтверждено въ 1700 году [2] и въ 1714 г. [3] Но не смотря на эти подтвержденія „челобитчики непрестанно его царскому Величеству докучали о своихъ обидахъ, вездѣ, во всякихъ мѣстахъ, не давая покою; и хотя съ ихъ стороны легко разсудить можно бъ, что всякому своя обида горька есть и несносна, но притомъ каждому разсудить же надлежитъ, что какое ихъ множество, а кому бьютъ челомъ одна персона есть, и та коликими воинскими и прочими трудами объята....“ Приводя такіе резоны, указъ 1718 г. предписывалъ подавать челобитныя въ установленные суды [4]. Но предписанія эти постоянно нарушались, нарушенія ихъ вызывали новыя подтвержденія—и начиная съ Петра В. до конца 18 вѣка мы видимъ указъ за указомъ о неподачѣ челобитныхъ самому государю. Такъ трудно было обществу отрѣшиться отъ усвоеннаго вѣками взгляда на царя, какъ на самого нелицепріятнаго судію, и тѣмъ труднѣе это было, что судьи того вре-

---

[1]) П. С. З. Уложеніе Гл. X. 20.— [2]) П. С. З. N. 1748.— [3]) П. С. З. N. 2787. 2865.— [4]) П. С. З. N. 3261.

мени не отличались ни честностію, ни правосудіемъ. Такимъ образомъ, отъ одного только царя общество ждало нелицепріятной расправы, а между прочимъ верховная власть, сбросивъ съ себя допетровскія черты, перестала участвовать въ непосредственномъ отправленіи суда, который долженъ былъ производиться ея именемъ въ установленныхъ судебныхъ инстанціяхъ. Эти судебныя инстанціи были различны въ царствованіе Петра В. и при его преемникахъ. При существованіи судебныхъ мѣстъ, установленныхъ Петромъ В., дѣла двигались въ такомъ порядкѣ: на провинціальные и городовые суды аппелляція приносилась въ суды надворные, на суды надворные—въ Юстицъ-Коллегію, на коллегію-же челобитныя подавались сенатскому секретарю, который, съ доклада государю, предлагалъ дѣло на разсмотрѣніе и рѣшеніе сената. Дерзавшіе жаловаться государю на рѣшенія сената, повинны были смертному осужденію [1]. Съ уничтоженіемъ-же судебныхъ учрежденій Петра В. и сосредоточеніемъ судебной власти въ рукахъ областныхъ правителей, судебныя инстанціи были слѣдующія: низшею степенью суда былъ судъ воеводскій, на который апеляція подавалась губернатору; на губернатора — въ юстицъ-коллегію, на коллегію—въ сенатъ. Провинціальному воеводѣ не дозволялось аппеллировать на рѣшеніе воеводы городоваго; но если послѣдній находился въ дальномъ разстояніи отъ губернатора—въ такомъ случаѣ аппелляція на его рѣшеніе подавалась провинціальному воеводѣ [2]. Это былъ общій порядокъ движенія судебнаго дѣла по инстанціямъ, отъ котораго допускались нѣкоторыя изъятія.

2. Въ связи съ установленіемъ лѣствицы судебныхъ инстанцій, находится опредѣленіе аппелляціоннаго обряда. Впрочемъ, этой послѣдней цѣли законодательство достигло только въ 1762 г., когда былъ установленъ тотъ обрядъ аппалляціонный, который въ главныхъ своихъ чертахъ сохранился и понынѣ [3].

3. Установивъ правильную лѣствицу судебныхъ инстанцій, опре-

---

[1] П. С. З. N. 3261.— [2] П. С. З. N. 5333. 9.11.— [3] П. С. З. N. 11.629.

дѣливъ движеніе дѣлъ по этимъ инстанціямъ и порядокъ аппелляціонный, законодательство въ 18 вѣкѣ стремилось установить и общую однообразную подсудность. Стремленіе это замѣчается еще въ 17 столѣтіи: Уложеніе 1649 года запрещаетъ выдавать несудимыя грамоты, потому что отъ нихъ „въ городахъ всякимъ людямъ чинятся продажи и обиды и убытки великіе [1]." Не смотря, однакожъ, на это стремленіе, въ 17 ст. не только цѣлые классы, но и отдѣльныя лица пользовались особенной подсудностію. Сюда относились: 1) духовенство, 2) церковные слуги и крестьяне, 3) помѣщичьи и дворцовые крестьяне, 4) гости, гостиная и суконная сотни, 5) иностранные торговцы, 6) иноземцы, состоявшіе на службѣ Россіи, ихъ люди и крестьяне, 7) стрѣльцы и козаки, 8) каменьщики и кирпичники, 9) откупщики и мытчики, 10) владѣльцы заводовъ, 11) нѣкоторыя общины и отдѣльныя лица [2]. Втеченіе 18 вѣка мало-по-малу устанавливалась подсудность общая, изъятія для цѣлыхъ классовъ и отдѣльныхъ лицъ постепенно уничтожались [3]), и ко времени учрежденія губерній особенная подсудность сохранилась только отчасти для духовенства и городскихъ обывателей. Учрежденіе губерній установило подсудность сословную, мало-по-малу уцѣлѣвшую только въ низшихъ инстанціяхъ для городскихъ обывателей. Въ настоящее же время въ законодательствѣ нашемъ проглядываетъ стремленіе городскихъ обывателей подчинить общей подсудности и въ низшихъ инстанціяхъ. На первый разъ это введено въ ковенскій и житомірскій уѣздные суды, а въ 1852 г. распространено и на уѣздный судъ въ Тамбовѣ. Эти суды вѣдаютъ гражданскія и уголовныя дѣла не только уѣздныхъ, но и городскихъ жителей, въ канцеляріяхъ-же ихъ на-

---

[1]) Улож. Гл X. ст. 153.— [2]) См. Областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ стр. 153—178.— [3]) Впрочемъ, въ 1715 г. предписано было Никиту Демидова съ дѣтьми какъ въ сибирской, такъ и въ другихъ губерніяхъ, во всѣхъ дѣлахъ, кромѣ разбойныхъ и убивственныхъ, не вѣдать, а вѣдать только въ С. П. Б. въ канцеляріи кн. Долгорукова. N. 2903.

ходится по два секретаря [1]). Распространеніе общей подсудности на городскихъ обывателей въ первой инстанціи суда — логическое послѣдствіе уничтоженія особенной для нихъ подсудности въ среднихъ инстанціяхъ (въ губернскихъ магистратахъ) и въ инстанціи высшей (главный магистратъ).

II. *Дѣла полицейскія.* Полицію мы беремъ здѣсь въ обширномъ смыслѣ — какъ полицію безопасности (Sicherheitspolizei), такъ и полицію благоустройства (Wohlfhartspolizei). Первая стремится къ тому, чтобы своею отрицательною дѣятельностію доставить обществу безопасность, вторая направляетъ свою положительную дѣятельность къ содѣйствію благоустройству общественному. Въ 17 в. полицейская дѣятельность правительства носила преимущественно первый характеръ, въ 18 же вѣкѣ болѣе и болѣе сталъ раскрываться второй: рядомъ различныхъ установленій правительство *положительно* удовлетворяло различнымъ общественнымъ потребностямъ, восполняя своею всеобъемлющею дѣятельностью отсутствіе инициативы частной. Съ особенною полнотою и опредѣлительностію высказался взглядъ правительства на свою широкую полицейскую дѣятельность въ регламентѣ главнаго магистрата 1721 г., въ которомъ говорится: „полиція споспѣшествуетъ въ правахъ и въ правосудіи, рождаетъ добрые порядки и нравоученіи, всѣмъ безопасность подаетъ отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ и обманщиковъ и симъ подобныхъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ, и принуждаетъ каждаго къ трудамъ и къ честному промыслу, чинитъ добрыхъ досмотрителей, тщательныхъ и добрыхъ служителей, города и въ нихъ улицы регулярно сочиняетъ, препятствуетъ дороговизнѣ и приноситъ довольство во всемъ потребномъ къ жизни человѣческой, предостерегаетъ всѣ приключившіяся болѣзни, производитъ чистоту по-улицамъ и въ домахъ, запрещаетъ излишество въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя погрѣшеніи, призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и прочихъ неимущихъ,

---

[1]) См. Св. З. Т. II. ст. 4059 – 4061. изданіе 1857.

заступаетъ вдовицъ, сирыхъ и чужестранныхъ, по заповѣдямъ Божіимъ, воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ; въ кратцѣ-жъ надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ и фундаментальной подпоръ человѣческой безопасности и удобности [1]." Органами этой широкой полицейской дѣятельности правительства въ 18 вѣкѣ были областные правители—губернаторы и подчиненные имъ воеводы. Поэтому кругъ полицейской дѣятельности губернаторовъ все болѣе и болѣе расширялся. Въ частности они наблюдали: 1) надъ искорененіемъ грабежей, бродяжничества и разбоевъ; 2) надъ прекращеніемъ пожаровъ; 3) надъ строительною частію и путями сообщенія въ губерніи; 4) содѣйствовали развитію промышленности; 5) завѣдывали общественнымъ призрѣніемъ; 6) обезпечивали народное продовольствіе; 7) охраняли народное здравіе; 8) наблюдали надъ чистотою нравовъ; 9) надзирали надъ воспитаніемъ народа.

1. Грабежи и розбои въ 18 ст. случались чрезвычайно часто, достигая иногда страшныхъ размѣровъ. Главный источникъ ихъ заключался въ бродяжничествѣ: бѣгали солдаты—отъ тяжелой воинской службы, рекруты—отъ рекрутчины, помѣщичьи крестьяне—отъ утѣсненій помѣщиковъ, ямщики—отъ обременительной ямской повинности. Изъ этихъ бродягъ составлялись шайки разбойниковъ, ватаги нищихъ, подъ видомъ которыхъ скрывались тѣ же разбойники и воры [2]. Пойманные составляли массы колодниковъ, переполнявшія всѣ остроги. Для пресѣченія-же всѣхъ этихъ безпорядковъ губернская администрація была не состоятельна, имѣя очень неудовлетворительно-организованную полицейскую силу.

Указы о бѣглыхъ солдатахъ и рекрутахъ тянутся чрезъ весь 18 вѣкъ, но имъ не удавалось искоренить дезертирство. Обыватели сами давали дезертирамъ пристанище, скрывая ихъ отъ преслѣдованій начальства [3]. А это само-собою еще болѣе содѣйствовало побѣгамъ.

[1]) П. С. З. N. 3708. Гл. X.— [2]) П. С. З. N. 2194.— [3]) П. С. З. N. 5774.

Но какъ ни велики были эти побѣги солдатъ и рекрутъ, они ничто въ сравненіи съ побѣгами крестьянъ, особенно значительными въ губерніяхъ пограничныхъ. Для предупрежденія этихъ побѣговъ на границѣ смоленской губерніи поставлены были караулы, но убѣгавшіе крестьяне, вооружаясь рогатинами, бердышами и дубьемъ, перебирались черезъ границу, разбивая караулы [1]). Въ 1728 г. арзамаскіе, алатырскіе, пензенскіе и симбирскіе помѣщики жаловались правительству, что въ уѣздахъ ихъ—въ городахъ, землянкахъ и лѣсахъ—живетъ около 5000 бѣглецовъ [2]); жалоба о бѣглыхъ крестьянахъ была скоро подана и дворянствомъ остзейскимъ [3]). При переписи ревизскихъ душъ въ сибирской губ., въ 1724 г., бѣглыхъ крестьянъ оказалось въ ней 5.389 человѣкъ [4]), а вслѣдъ за тѣмъ въ казанской губерніи—3.292 человѣка [5]). Иногда помѣщики сами отъ себя снаряжали цѣлыя экспедиціи для сыску своихъ бѣглыхъ крестьянъ: такъ, напримѣръ, литовское шляхетство жаловалось въ 1736 г., что русскіе дворяне, собираясь многолюдственно съ дубьемъ и рогатинами, пріѣзжаютъ въ Литву въ ихъ шляхетскія маетности для сыску своихъ бѣглыхъ крестьянъ и вмѣстѣ съ тѣмъ грабятъ, бьютъ, мучатъ и разоряютъ ихъ самихъ, увозя въ Россію съ женами и дѣтьми [6]). Побѣги крестьянъ были тѣмъ возможнѣе, что на Дону [7]), на Яикѣ [8]) для бѣглеца всегда былъ готовый и надежный пріютъ. Кромѣ солдатъ и рекрутъ, кромѣ крестьянъ, убѣгали также нерѣдко и ямщики изъ своихъ ямскихъ слободъ, чтобы избавиться отъ тяжелой ямской повинности: въ 1720 г. убѣжали многіе ямщики изъ тѣхъ, которые выбраны были губернаторами изъ разныхъ провинцій, для поселенія въ С.-Петербургѣ [9]), въ 1740 году убѣжали также ямщики изъ тоснинскаго и соснинскаго ямовъ [10]).

Было, такимъ образомъ, множество бурлакъ, незнавшихъ своего

---

[1]) П. С. З. N. 4695.— [2]) П. С. З. N. 5290.— [3]) П. С. З. N. 8438. 8441. [4]) П. С. З. N. 4699.— [5]) П. С. З. N. 4733.— [6]) П. С. З. N. 6982.— [7]) Тамъже.— [8]) П. С. З. N. 4976. 6893.— [9]) П. С. З. N. 3600.— [10]) П. С. З. N. 8031.

отца [1]), не помнившихъ своего родства [2]) — было, такимъ образомъ, изъ кого набираться цѣлымъ шайкамъ разбойниковъ, разъѣзжавшимъ по лѣсамъ и по большимъ дорогамъ, разорявшимъ села и города, грабившимъ и убивавшимъ обывателей. Эти разбойничьи шайки представляли организованные регулярные отряды, большей частію кавалерійскіе, предводительствуемые атаманами и есаулами [3]). Въ 1709 и 1710 годахъ клинскіе, можайскіе и волоцкіе помѣщики и вотчинники били челомъ государю, что въ уѣздахъ ихъ „пріѣзжаютъ разбойники многолюдствомъ со всякимъ боевымъ ружьемъ въ домы ихъ, въ села и въ деревни, и разбиваютъ и пожигаютъ многія села и деревни днемъ и ночью, и побиваютъ многихъ людей до-смерти и животы ихъ и людей ихъ и крестьянъ берутъ безъ остатку, и бабъ и дѣвокъ увозятъ съ собою для ругательства и лошадей берутъ, а достальныхъ лошадей и скотину побиваютъ до-смерти и хлѣбъ изъ житницъ на-улицу высыпаютъ для разоренія; а на разбой они разбойники ѣздятъ, собрався изъ многихъ городовъ и уѣздовъ.... и отъ такого ихъ великаго разоренія и страху, покиня они домы свои съ женами и дѣтьми скитаются по городамъ....“ [4]). Подобнымъ же образомъ и въ 1719 г. разбойничьи шайки разъѣзжали по уѣздамъ новгородскому, можайскому и мещовскому, разграбили и сожгли не мало деревень, среди бѣлаго дня напали на богатый георгіевскій монастырь, вблизи города Мещовска, и ограбивъ его, ворвались въ самый Мещовскъ, разбили острогъ и выпустили ватаги прежде пойманныхъ разбойниковъ [5]). Страшные грабежи и разбои случились также въ 1728 г. въ пензенской провинціи и понизовыхъ городахъ, гдѣ особенно досталось помѣщикамъ [6]). Но разбои немене свирѣпствовали и около столичныхъ городовъ—Москвы и С.-Петербурга: въ 1734 дерзость разбойническихъ шаекъ, грабившихъ окрестности Москвы, дошла до того, что къ генералъ-фельдмаршалу Брюссу они отправили три письма,

---

[1]) П. С. З. N. 6908.— [2]) П. С. З. N. 9136.— [3]) П. С. З. N. 10.069.— [4]) П. С. З. N. 2310. — [5]) П. С. З. N. 3415.— [6]) П. С. З. N. 5290.

требуя съ угрозами присылки денегъ [1]). Въ 1735 г. воровства и разбои близъ самого С.-Петербурга такъ умножились, что велѣно было вырубить окружающіе столицу лѣса [2]); въ 1737 г. въ столицѣ были учреждены пикеты [3]), но даже въ 1762 г. нерѣдко въ С.-Петербургѣ открывали мертвыя тѣла, и въ домахъ дѣлали грабежи на подобіе разбоя [4]). Нигдѣ разбои не достигали такихъ страшныхъ размѣровъ, какъ въ губерніяхъ и городахъ понизовыхъ, гдѣ по-Окѣ и по-Волгѣ плавали цѣлыя флотиліи пиратовъ, состоявшія обыкновенно изъ нѣсколькихъ лодокъ, вооруженныхъ ружьями и пушками. Они грабили суда, приплывали къ селамъ и городамъ—въ 1756 г. разгромили Алатырскій провинціальный магистратъ [5]).—Изъ бродягъ образовывались также ватаги нищихъ, подъ видомъ которыхъ нерѣдко скрывались воры. Ватаги эти переходили изъ города въ городъ, изъ монастыря въ монастырь, образуя въ мѣстахъ проѣзжихъ такія сплошныя и густыя толпы, что съ трудомъ можно было проѣхать. Большей частію эти нищіе были люди молодые и здоровые, которые, облѣнившись, не хотѣли работать [6]). Безпорядки, производимые ими въ публичныхъ мѣстахъ, были очень велики: въ 1761 г. въ Москвѣ по церквамъ и монастырямъ ходило множество такихъ нищихъ, пьяные, они ходили по улицамъ и съ бранью и криками просили милостыни [7]). Ни выдача пособій нищимъ [8]), ни рядъ указовъ, предписывавшихъ шатающихся по міру нищихъ— годныхъ записывать въ солдаты, негодныхъ къ военной службѣ, но способныхъ работать изъ разночинцевъ распредѣлять по фабрикамъ, а крестьянъ разсылать на мѣста жительства [9])—не могли искоренить нищенства.

Было кому, такимъ образомъ, нарушать безопасность общест-

---

[1]) П. С. З. N. 6645.—[2]) П. С. З N. 6772.— [3]) П. С. З. N 7457.— [4]) П. С. З. N. 11.712. — [5]) П. С. З. N. 9020. 10.612. — [6]) П С. З. N. 7041.— [7]) П. С. З. N. 11883.—[8]) П. С. З N. 9053. Экономическая канцелярія въ 1744 году выдавала 5,372 нищимъ по деньгѣ въ день на пропитаніе. — [9]) П. С. З. N. 10.824. Сюда относятся указы слѣдующихъ годовъ: 1712. 1718. 1722. 1723. 1730. 1736. 1742. 1753. 1754.

венную, было кому составлять и массы колодниковъ. Колодники пере-
полняли всѣ остроги, и правительство постоянно предписывало губерн-
скимъ властямъ поскорѣе рѣшать дѣла о колодникахъ Указы этого
рода постоянно повторяются [1]). Въ 1727 г. предписано было губерн-
скимъ властямъ собираться въ губернскихъ канцеляріяхъ по два раза
въ день, для рѣшенія дѣлъ о колодникахъ [2]). Въ то же время пра-
вительство предписывало губернаторамъ присылать статейные списки
о колодникахъ — то черезъ три мѣсяца [3]), то еженедѣльно [4]), то
ежемѣсячно [5]). Въ 1737 г. установлена была форма для этихъ ста-
тейныхъ списковъ [6]), а въ 1761 г. для разсмотрѣнія ихъ учреждена
при сенатѣ особая экспедиція [7]). Указъ 1763 г. установилъ порядокъ
скораго рѣшенія дѣлъ по воровству, разбою и пристанодержатель-
ству [8]). Соскучивъ долговременнымъ заключеніемъ [9]), едва получая
дневное пропитаніе [10]), колодники нерѣдко убѣгали изъ остроговъ [11]).
Нерѣдко также совершались эти побѣги и на пути слѣдованія колод-
никовъ въ мѣста назначенія [12]). Вообще, надзоръ за колодниками
былъ такъ недостаточенъ, что во время самого заключенія они не
лишены были возможности вредить обществу: въ 1754 г., напримѣръ,
у каторжника Никиты Алексѣева, состоявшаго на работахъ въ С.-Петер-
бургѣ, нашли въ мѣшкѣ чугунное ядро, о которомъ онъ объявилъ
майору Тютчеву, что держалъ-де его для убивства людей, и билъ
тѣмъ ядромъ трехъ купцовъ по головамъ, а въ 1753 г. тотъ же
Алексѣевъ у адмиралтейской крѣпости вынулъ изъ полисадника баля-

---

[1]) Сюда относятся указы: 1713. 1720. 1722. 1724. 1731. 1734. 1738.
1756. 1760. 1762. 1766. 1767. 1768. 1773. 1774 годовъ.— [2]) П. С. З. N. 5059.—
[3]) П. С. З. N. 3319.— [4]) П. С. З. N. 7114.— [5]) П. С. З. N. 11.110. 12.514.—
[6]) П. С. З. N. 7225.—[7]) П. С. З. N. 11.266. 11.337. Экспедиція эта была уни-
чтожена въ 1768 г. и дѣла ея переданы во 2 департаментъ сената. N. 13.170.—
[8]) П. С. З. N. 11.750.—[9]) Полковникъ Рѣдкинъ, посланный въ 1737 г. для иско-
рененія разбоевъ, представлялъ рапортомъ, что изъ содержащихся у него колод-
никовъ болѣе правыхъ, чѣмъ виноватыхъ — изъ которыхъ онъ самъ выпустилъ
421 человѣка, безъ наказанія. N. 7219.— [10]) П. С. З. N. 13.040.— [11]) П. С. З.
N. 9437. 11.709.— [12]) П. С. З. N. 10.310.

сину и ударилъ ею по-лбу идущую отъ зимняго дворца иноземку [1]).

При такомъ постоянномъ нарушенiи безопасности общественной нужна была крѣпкая полицейская сила, чтобы оберегать общество, а между прочимъ губернская администрацiя вовсе не обладала этою силою, и полицiя безопасности по губернiямъ была въ самомъ жалкомъ состоянiи. Извѣстны земскiя учрежденiя Ивана Грознаго, которыми онъ стремился поднять административное значенiе общинъ. Въ числѣ этихъ учрежденiй были и губные старосты, которымъ была предоставлена поимка и казнь воровъ и разбойниковъ. Учрежденiе губныхъ старостъ не было, впрочемъ, повсемѣстнымъ: въ иномъ городѣ губными дѣлами завѣдывали воеводы, въ другомъ—посылаемые отъ правительства сыщики, въ одномъ и томъ-же городѣ иногда губныя дѣла находились въ вѣдомствѣ то воеводъ, то сыщиковъ, то губныхъ старостъ. Въ 1627 г. повелѣно было губныхъ старостъ ввести повсюду, а сыщиковъ не посылать. Но указъ этотъ не былъ приведенъ въ исполненiе, и въ Уложенiи предписывалось воеводамъ завѣдывать губными дѣлами въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ не было губныхъ старостъ. Въ 1669 г. губные дѣла повсемѣстно отданы были въ вѣдомство сыщиковъ, которымъ подчинялись губные старосты, а въ 1679 г. и сыщики и губные старосты были уничтожены, а дѣла ихъ возложены на воеводъ Въ 1683 г. опять стали посылать сыщиковъ, но въ слѣдующемъ году губные старосты были возстановлены и продолжали существовать до окончательной ихъ отмѣны Петромъ В. 20 марта 1702 г. вышелъ указъ, предписывавшiй: „въ городахъ губнымъ старостамъ и съищикамъ не быть, а вѣдать всякiя дѣла съ воеводы дворянамъ, тѣхъ городовъ помѣщикамъ и вотчинникамъ, добрымъ и знатнымъ людямъ, по выбору тѣхъ же городовъ помѣщиковъ и вотчинниковъ, въ большихъ городахъ по четыре и по три, а въ меньшихъ по два человѣка, и слушавъ тѣ дѣла и указъ по нихъ чинить съ ними воеводы

---

[1]) П. С. З. N. 10.541.

тѣмъ дворянамъ обще....“ [1]) Наблюденіе за тѣмъ, чтобъ по селамъ не было разбойниковъ предоставлено сотскимъ, пятидесятскимъ и десятскимъ, а для поимки разбойниковъ въ Москвѣ посылались солдаты изъ суднаго приказа [2]). Но очень скоро обнаружилась недостаточная сторона этого учрежденія: въ приведенной нами челобитной клинскихъ, можайскихъ и волоцкихъ помѣщиковъ, въ 1709 и 1710 г., показывалось, что такъ какъ въ тѣхъ городахъ нѣтъ сыщиковъ, а въ селахъ и деревняхъ—сотскихъ и десятскихъ, то появившихся во множествѣ воровъ и разбойниковъ ловить нѣкому. Въ отвѣтъ на эту челобитную правительство командировало въ Клинъ, на Валокаламскій и въ Можайскъ сыщика Козина, которому для помощи повелѣно было брать въ тѣхъ городахъ отставныхъ дворянъ и дѣтей боярскихъ и всякихъ служилыхъ людей, которымъ на службѣ быть не велѣно и которые ко у государевыхъ дѣлъ, а также пушкарей, разсыльщиковъ и монастырскихъ служекъ, дворцовыхъ волостей, помѣщиковыхъ и вотчинниковыхъ сотскихъ и десятскихъ [3]); вслѣдъ за тѣмъ сыщикомъ былъ посланъ поручикъ Дѣевъ [4]). Въ 1712 г. предписано было полковымъ командирамъ, расположеннымъ съ полками своими по губерніямъ, по извѣщеніи губернскаго начальства, отряжать воинскія команды для отыска воровъ и разбойниковъ [5]), а въ 1719 г. предписывалось о искорененіи воровъ и разбойниковъ заботиться губернаторамъ, ландратамъ и ландрихтерамъ [6]). Плакатомъ-же 1724 г. вмѣнялось въ постоянную обязанность полковыхъ командировъ и офицеровъ накрѣпко смотрѣть и провѣдывать, чтобы въ дистриктахъ ихъ не было ни воровъ, ни разбойниковъ. Воеводы, главнымъ образомъ обязанные искоренять грабежи и разбои, весьма небрежно исполняли эту обязанность: случались иногда въ ихъ округахъ страшные грабительства, а они даже не извѣщали о нихъ правительства [7]). Поэтому въ наказѣ 1728 г. отчотливо

---

[1]) П. С. З. N. 1900. Губные старосты выбирались также изъ дворянъ. — [2]) П. С. З. N. 2169.— [3]) П. С. З. N. 2310. — [4]) П. С. З. N. 3373.— [5]) П. С. З. N. 2573. Подтверж. въ 1719 г. и 1728. N. 3415. 5292.— [6]) П. С. З. N. 3334.— [7]) П. С. З. N. 5290.

опредѣлены обязанности воеводъ по этой части управленія: въ городахъ своихъ и уѣздахъ они должны были ловить появившихся разбойниковъ, при помощи мѣстныхъ обывателей. Если же появлялись такія партіи, что нельзя было переловить мѣстными жителями, тогда воеводы писали къ губернатору, который снабжалъ ихъ пристойною партіей гарнизона. Но если воевода находился въ дальномъ разстояніи отъ губернатора, а вблизи квартировали армейскіе полки, тогда онъ требовалъ партію солдатъ отъ полковаго командира, извѣщая о томъ губернатора. Всякому обывателю, провѣдавшему о ворахъ и разбойникахъ, вмѣнялось въ непремѣнную обязанность извѣщать о томъ губернатора, воеводу и полковника и при поимкѣ вспомогать. Помѣщики-же или ихъ прикащики и старосты, а въ дворцовыхъ волостяхъ и синодальныхъ вотчинахъ управители, должны были заботиться, чтобы въ деревняхъ ихъ не было ни воровъ, ни разбойниковъ [1]. Но всѣ эти способы искорененія воровъ и разбойниковъ оказывались недостаточными и являлась потребность опять посылать сыщиковъ, которые мало-по-малу дѣлались постояннымъ учрежденіемъ: такъ въ 1744 г. во многіе города были посланы эти сыщики и имъ выданы инструкціи [2]. Послѣ этого поимка воровъ и разбойниковъ постепенно переходила къ сыщикамъ, а губернаторы и воеводы должны были оказывать имъ при этомъ вспомоществованіе [3]. Наконецъ, въ 1756 г. отправлены были главные сыщики, которымъ подчинились прежде посланные сыщики и сыскные команды. Кромѣ воровъ и разбойниковъ, къ вѣдомству главнаго сыщика отнесены были и колодники. Каждому главному сыщику поручено было нѣсколько губерній: казанская, оренбургская, нижегородская и астраханская — д. ст. совѣтнику Никитѣ Болотову; московская, новгородская и смоленская — ст. совѣтнику Зуеву, Бѣлогородская и Воронежская — ст. сов. Житову-Бороздину, архангелогородская—подполковнику Веревкину. При главномъ сыщикѣ

---

[1]) П. С. З. N. 5333.— [2]) П. С. З. N. 9028.— [3]) П. С. З. N. 10.036, 10.067.

находились: главная сыскная канцелярія и подчиненные сыщики. Съ губернскими канцеляріями онъ сносился промеморіями, въ провинціальныя и городовыя—посылалъ указы. Если-же по этимъ промеморіямъ и указамъ не было исполненія, то на воеводъ главный сыщикъ писалъ губернатору, на губернатора представлялъ сенату. Сношенія съ сенатомъ производились посредствомъ рапортовъ. Подчиненные сыщики съ провинціальными канцеляріями сносились промеморіями, въ городовыя—посылали указы. О неисполненіи промеморій и указовъ представляли главному сыщику [1]. Но скоро оказались всѣ невыгоды этого установленія: сыщики вмѣшивались въ дѣла, къ нимъ неотносящіяся [2]. Поэтому правительство мало по-малу стало уничтожать это установленіе: въ 1761 г. во всѣхъ губерніяхъ гарнизоны подчинены были губернаторамъ [3], а въ слѣдующемъ году отъ сыщиковъ отобраны были воинскія команды [4] и предписано сенату вмѣсто бывшихъ сыщиковъ, въ губерніяхъ и провинціяхъ сдѣлать благопристойнѣйшее учрежденіе, какъ бы воровъ и разбойниковъ искоренять [5]. Всилу этого предписанія, сыскъ воровъ и разбойниковъ въ томъ-же году порученъ былъ снова губернаторамъ и воеводамъ, на основаніи наказа 1728 г. [6]. Впрочемъ, въ Нижнемъ Новгородѣ мы встрѣчаемъ сыщика еще въ 1764 г. [7]. Въ инструкціи сотскому съ товарищи 1774 г. опредѣлены были съ точностію ихъ обязанности по искороненію грабежей и разбоевъ въ подчиненныхъ имъ селахъ, при посредствѣ сельскихъ управителей, старостъ и выборныхъ [8]. Еще прежде, въ 1765 году, уничтожены были выти, налагаемыя по татинымъ и разбойнымъ дѣламъ на цѣлыя селенія, и вмѣсто нихъ опредѣлены штрафы только съ тѣхъ крестьянъ, которые знали о ворахъ и разбойникахъ [9] Такъ, ко времени учрежденія губерній уничтожились два древнѣйшіе института по полиціи безопасности: посылаемые

---

[1]) П. С. З. N. 10.650, а также инструкція главному сыщику N. 10.744.— [2]) П. С. З. N. 11.425.— [3]) П. С. З. N 11.347.— [4]) П. С. З. N. 11.552, 11.373.— [5]) П. С. З. N. 11.634 — [6]) П. С. З. N. 11.672.— [7]) П. С. З. N. 12.887.— [8]) П. С. З. N. 14.231; См. инструкцію сотскому съ товарищи. — [9]) П. С. З. N. 12.455.

правительствомъ сыщики и круговая порука общинъ—выти, а искорененіе грабежей и разбоевъ предоставлено было воеводамъ, подъ надзоромъ губернаторовъ. Штатами 1763 года при областныхъ канцеляріяхъ назначены особыя воинскія команды: при губернскихъ канцеляріяхъ—изъ 132 человѣкъ, при провинціальныхъ—изъ 57, при уѣздныхъ—изъ 29, пригородныхъ—изъ 14 [1]). Не несмотря на это, гр. Сиверсъ, назначенный въ апрѣлѣ 1764 г. новгородскимъ губернаторомъ, жаловался, что въ губерніи его полиціи почти не существовало.

Въ связи съ мѣрами, направленными къ искорененію грабежей и разбоевъ, находилась система паспортная. До 18 в. у насъ существовали только паспорты *иностранные*—такъ называемыя *проѣзжія грамоты*, которыя должны были имѣть какъ иностранцы, въѣзжающіе въ Россію, такъ и русскіе подданные, выѣзжающіе заграницу. Сношенія-же внутреннія—изъ города въ городъ, изъ области въ область—совершались вполнѣ свободно, безъ всякихъ ограниченій. Исключенія существовали только для духовенства, которое не могло отлучаться изъ епархій, безъ дозволенія епархіальнаго архіерея и для крестьянъ, которыхъ нельзя было ни принимать, ни держать *безъявочно* и безъ *отпускныхъ*. Уложеніе установило порядокъ выдачи проѣзжихъ грамотъ воеводами [2]). Такой порядокъ продолжался до 1719 г., когда губернаторамъ и воеводамъ предписано боло смотрѣть, чтобы въ округахъ ихъ не было гулящихъ людей, и чтобы безъ проѣзжихъ писемъ никого не пропускать [3]) Въ указѣ 30 окт. 1719 г. впервые встрѣчаемъ слово *пашпортъ*: „гдѣ ни будетъ на пути ѣдущій или идущій пойманъ, а *пашпорта* или проѣзжева или прохожева письма имѣть не будетъ — и такіе люди потому-жъ за недобрыхъ или за прямыхъ воровъ будутъ признаваться......“ [4]) Указомъ 20 декабря того-

---

[1]) См. книгу штатовъ.— [2]) См. исторію общественнаго права до XVIII вѣка г. Лешкова, стр. 545—548.— [3]) П. С. З. N. 3294. п. 19— [4]) П. С. З. N 3445.

же тода подтверждалось каждому отъ начальниковъ своихъ имѣть паспортъ или пропускное письмо [1]. Установленная такимъ образомъ система внутреннихъ паспортовъ укоренилась еще болѣе вслѣдствіе особенностей тогдашняго способа въ сборѣ податей на содержаніе войска. Плакатомъ 1724 г. установлены правила для выдачи паспортовъ крестьянамъ: если крестьянинъ отлучался отъ своего мѣстожительства не далѣе 30 верстъ и не въ другой уѣздъ— паспортъ выдавался ему за подписью помѣщика, прикащика или священника, въ противномъ случаѣ—за подписью земскаго коммиссара [2]. Удобство поддѣлки письменныхъ паспортовъ вызвало указъ 1726 года, предписавшій земскимъ коммиссарамъ выдавать только печатные паспорты [3]. Паспорты выдавались различными вѣдомствами. Монахи получали ихъ отъ настоятелей своихъ монастырей [4], а для проѣзда въ другую епархію—подорожныя имъ выдавались самими архіереями [5], купечество получало паспорты изъ ратушъ, представляя для вѣдома въ губернскую канцелярію [6], ямщики—изъ ямской канцеляріи и отъ опредѣленныхъ на ямы управителей [7]; крестьянамъ-же съ 1736 г. выдавали губернаторы и воеводы, вмѣстѣ съ опредѣленными для сбора подушныхъ денегъ офицерами [8] и т. д Самое наблюденіе за соблюденіемъ паспортныхъ правилъ постоянно принадлежало губернаторамъ и подчиненнымъ имъ воеводамъ [9].

2. Пожарная полиція принадлежала къ числу постоянныхъ обязанностей областныхъ правителей еще въ 17 вѣкѣ. Для надзора за исполненіемъ своихъ распоряженій по пожарной части, воеводы обыкновенно назначали объѣзжихъ головъ или городничихъ, съ подчиненными имъ служилыми и посадскими людьми; мѣры же, устанавливаемыя правительствомъ противъ огня, были чрезвычайно стѣснительны для обывателей [10]. Еще съ большею отчотливостію установлены на-

---

[1]) П. С З. N. 3477. п. 8.— [2]) П. С. З. N. 4533.— [3]) П. С. З. N. 4827.— [4]) П. С. З. N. 6574.— [5]) П. С. З. N. 8012.— [6]) П. С. З. N. 6806. 8504. п. 17. 18. 8:889.— [7]) П. С. З. N. 8829.— [8]) П. С. З. N. 6941.— [9]) П. С. З. N. 5333. п. 47.— [10]) См. Областныя учрежденія въ XVII-мъ вѣкѣ стр. 183.

чала пожарной полиціи и опредѣлены обязанности областныхъ правителей по этой части въ 18 вѣкѣ. Наказъ 1728 г. предписывалъ губернаторамъ и воеводамъ смотрѣть, чтобъ въ городахъ не было пожаровъ. Для предупрежденія-же пожаровъ установлены подробныя правила городскихъ построекъ, устройства и топки печей, которыя должны были осматриваться чрезъ каждые три мѣсяца; на кровляхъ и потолкахъ зданій обыватели должны были ставить кади съ водою, а при нихъ вѣники и метлы. Въ мѣстахъ удобныхъ предписывалось также заводить пожарные снаряды — заливныя трубы, крючья, вилы, лѣстницы, парусы и щиты войлоками обитые. Сотскіе, пятидесятскіе и десятскіе должны были смотрѣть за тѣмъ, чтобы у обывателей на случай пожара въ готовности были кошели, ведра и топоры. На пожаръ должны были пріѣзжать губернаторы и воеводы съ товарищами, также и бурмистры, съ подчиненными управителями [1]). О случившемся пожарѣ губернаторъ долженъ былъ обстоятельно рапортовать въ сенатъ [2]); о причинахъ пожара областныя канцеляріи производили слѣдствіе [3]). Жители городовъ, истребленныхъ пожарами, получали извѣстныя льготы: освобождались на нѣкоторое время отъ платежа податей и отправленія повинностей [4]).

3. Въ связи съ пожарною полиціею всегда находится и часть строительная: лучшимъ предупрежденіемъ отъ пожаровъ можетъ служить извѣстное устройство зданій. Къ числу постоянныхъ обязанностей областныхъ правителей 17 вѣка не принадлежала часть строительная: на всякій случай дѣлались особыя распоряженія [5]). Точнѣе опредѣлилась строительная часть въ 18 вѣкѣ, сосредоточившись въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ. Они представляли смѣту и планъ нужной постройки, и по апробаціи приводили въ исполненіе [6]). Губернаторамъ поручалась иногда постройка цѣлыхъ городовъ: такъ

---

[1]) П. С. З. N. 5333. п. 39.— [2]) П. С. З. N. 7295.— [3]) П. С. З. N. 11.040.— [4]) П. С. З. N. 8458 и др.— [5]) См. Областныя учрежденія въ XVII-мъ вѣкѣ стр. 179.— [6]) П. С. З. N. 13.274. 13.278. 13.417. 13.447. 13.448.

построеніе г. Торжка поручено было губ. Сиверсу [1]; построеніе Бѣлгорода—Фливерку [2], да и большая часть городовъ, возникшихъ въ царствованіе Екатерины II, строилась и планировалась губернаторами. Особеннаго учрежденія для завѣдыванія строительною частію въ губерніяхъ тогда не было; впрочемъ, въ Оренбургѣ встрѣчается *контора строеній* [3]; при псковской-же и могилевской губернскихъ канцеляріяхъ, незадолго предъ учрежденіемъ губерній, назначено было по *архитектору* съ помощникомъ [4]. Но вообще строительная часть принадлежала губернаторамъ и воеводамъ: они должны были смотрѣть за выполненіемъ предписанныхъ правительствомъ правилъ, при построеніи селъ и городовъ. Такъ указами 1722, 1724, 1753 и 1754 г. погорѣвшія деревни предписывалось строить такъ, чтобъ между дворами находились коноплянники и огороды, а разстояніе было не менѣе 30 саженъ, чтобы гумна устроивались позади огородовъ, а овины въ разстояніи отъ дворовъ не менѣе 35 саженъ. За соблюденіемъ-же всѣхъ этихъ правилъ смотрѣли губернаторы и воеводы [5]. Съ большею точностію опредѣлены были правила для городскихъ построекъ, за соблюденіемъ которыхъ смотрѣли также областные правители [6].

Объ устройствѣ путей сообщенія правительство почти не заботилось въ 17 вѣкѣ, поэтому оно не опредѣлило и обязанностей воеводъ по этой части. Въ 18 же вѣкѣ губернаторскими и воеводскими инструкціями и регламентомъ Камеръ-Коллегіи вмѣнено въ постоянную и непремѣнную обязанность губернаторовъ и воеводъ смотрѣть за состояніемъ дорогъ вообще, а большихъ проѣзжихъ въ особенности. Объ исправленіи такихъ дорогъ они представляли проэкты въ Камеръ-Коллегію, а въ 1763 г. имъ вмѣнено въ обязанность представлять въ сенатъ и въ сенатскую контору полугодичные рапорты о состояніи дорогъ, мостовъ и бечевниковъ [7]. Въ инструкціи зем-

[1]) П. С. З. N. 12.491.— [2]) П. С. З. N. 13,106.— [3]) П. С. З. N. 13.434.— [4]) П. С. З. N. 13.886.— [5]) П. С. З. N. 10.325.— [6]) П. С. З. N. 5333. п. 39.— [7]) П. С. З. N. 11,939.

скому коммиссару 1716 г. предписывалось: „дабы проѣзжіе возможное безопасеніе и удобства въ пути имѣли,“ стараться объ исправности мостовъ и дорогъ лѣтнихъ и зимнихъ, объ учрежденіи постоялыхъ, или гостиныхъ дворовъ, съ довольными покоями для людей и лошадей, со всѣми потребностями, съѣстными харчами и конскими кормами, которые должны содержателями—добрыми господами—продаваться по настоящей цѣнѣ, дабы проѣзжимъ не было ни нужды, ни обиды [1]).

4. Законами Петра В. по народной промышленности установлена была строгая система промышленной регламентаціи: всѣ отрасли народнаго труда взяты были подъ непосредственный надзоръ правительства, установившаго разнообразныя мѣры къ поощренію и развитію промышленности торговой, мануфактурной и земледѣльческой. Интересъ частный—живительное начало отношеній хозяйственныхъ—былъ признанъ только Екатериной II въ замѣчательныхъ словахъ указа 22 ноября 1779 г. „собственная каждого польза есть лучшее и надежнѣйшее поощреніе.“ Иной взглядъ на отношеніе государства къ промышленности народной имѣлъ Петръ В. Взглядъ этотъ обусловливался тогдашнимъ состояніемъ общества: Камеръ-Коллегія была сдѣлана *средоточіемъ земскаго экономства*. Наблюденіе же за исполненіемъ всего того, что къ *земскому экономству* принадлежитъ возложено было на мѣстныя начальства—на губернароровъ и воеводъ. Поэтому Камеръ-Коллегіи вмѣнялось въ обязанность „о состояніи, натурѣ и плодородіи каждой провинціи освѣдомлятися, и наипаче о томъ старатися, чтобъ, какъ возможно, запустѣлые дворы и земли паки населять—такожъ земледѣліе, скотскіе приплоды и рыбные ловли вездѣ умножать и къ приращенію приводить, и того ради съ губернаторы и воеводы прилежно корреспондовать [2]).“ Всѣ мѣры поощренія народной промышленности, установливаемыя правительствомъ центральнымъ, приводились въ исполненіе губернаторами: въ 1712 г.

---

[1]) П. С. З. N. 3295. п. 19.— [2]) П. С. З. N. 3466.

губернаторамъ кіевскому, астраханскому и азовскому предписывалось размножать селитренные заводы [1], 1715 г. предписывалось губернаторамъ наблюдать, чтобы въ городахъ и уѣздахъ всего государства полотна дѣлалались широкія, противъ европейскихъ государствъ, а узкихъ бы нигдѣ не дѣлали [2], вмѣстѣ съ тѣмъ они должны были стараться и о размноженіи льняныхъ и пеньковыхъ промысловъ [3]; указы 1715, 1718, 1720 и 1751 годовъ предписывали губернаторамъ смотрѣть, чтобы при выдѣлкѣ юфти и всякихъ кожъ ремесленники вмѣсто дегтя употребляли ворванное сало [4]; губернаторы заботились о приращеніи въ своихъ губерніяхъ горныхъ и рудокопныхъ заводовъ [5]; при Петрѣ В. смотрѣли за тѣмъ, чтобъ промышленники не дѣлали судовъ со скобами, но конопатили бы ихъ [6]; вообще содѣйствовали успѣшному развитію торговли и для этого имъ предписано въ 1727 г. отбирать отъ людей торговаго класса показанія о причинахъ худаго состоянія торговли и о мѣрахъ къ ея поправленію [7]; губернаторы и воеводы смотрѣли также и за правильностію вѣсовъ и мѣръ, которые клеймились въ губернскихъ и воеводскихъ канцеляріяхъ, безъ пошлинъ и акциденцій [8]. Особенное же стараніе областные правители должны были прилагать къ совершенствованію земледѣлія. Въ царствованіе Петра В. правительство замѣтило, что въ Курляндіи, Лифляндіи и въ Пруссахъ у мужиковъ есть обычай снимать хлѣбъ не серпами, но малыми косами съ граблями — поэтому остзейскому губернатору предписано было въ 1721 г. отправить остзейскихъ мужиковъ въ хлѣбородныя мѣста для обученія обывателей снимать хлѣбъ съ поля косами [9]. Таково происхожденіе этого рода полевыхъ работъ, существующихъ у насъ и понынѣ. Нельзя отказать здѣсь правительственной инициативѣ въ животворномъ вліяніи на народную промышленность. Той же инициативѣ обязано и развитіе земледѣлія въ

---

[1]) П. С. З. N. 2598.— [2]) П. С. З. N. 2943.— [3]) П. С. З. N. 2960.— [4]) П. С. З. N. 2949. 10.366.— [5]) П. С. З. N. 7086.— [6]) П. С. З. N. 2956.— [7]) П. С. З. N. 5093.— [8]) П. С. З. N. 10 481. Гл. III. п. 1.— [9]) П. С. З. N. 3781.

Сибири: сибирскимъ губернаторамъ предписывалось учреждать казенную десятинную пашню, опредѣляя на нее сибирскихъ крестьянъ. Эти старанія правительства о распространеніи земледѣлія въ Сибири постоянно встрѣчали страшное сопротивленіе тамошнихъ обывателей, и заведеніе казенной пашни нерѣдко сопровождалось драками и кровопролитіемъ [1]. Въ 1769 г. губернаторамъ предписано было освѣдомляться о состояніи хлѣбопашества и скотоводства во ввѣренныхъ имъ губерніяхъ, *доносякъ въ сенатъ какъ о прилежныхъ, такъ и о нерадивыхъ хлѣбопашцахъ, дабы первыхъ награждать, вторыхъ же понуждать къ прилежанію* [2]. Губернаторы заботились и о разведеніи торговыхъ, огородныхъ и аптекарскихъ растеній. Особенное стараніе прилагало правительство къ распространенію воздѣлыванія картофеля: для этого въ 1765 г. *сенатъ издалъ* подробное наставленіе о разведеніи земляныхъ яблоковъ или потетосъ, называемыхъ въ иныхъ мѣстахъ тартуфелями и картуфелями [3]. Такимъ образомъ, нынѣшнее отношеніе губернатора къ промышленности ввѣренной ему губерніи—историческій слѣдъ того значенія, какое имѣлъ онъ до учрежденія губерній. Заботы къ *возвышенію благосостоянія городовъ и селеній, покровительство общеполезныхъ предпріятій; усиленіе и распространеніе*, зависящими отъ него средствами, *всякаго рода промышленности ремесленной, земледѣльческой и торговой* [4] — черты той регламентарной системы, того государственнаго значенія народной промышленности, которое преобладало въ промышленномъ законодательствѣ 18 вѣка.

5. Въ прежнія времена общественное призрѣніе носило характ. ръ благотворительности частной, главными органами которой были учрежденія церковныя и монастырскія. Петръ В. положилъ начало призрѣнію правительственному. Впрочемъ и въ 18 в. призрѣніемъ главнымъ образомъ завѣдывало духовенство—пока призрѣніе это не было

---

[1] П. С. З N. 11.152.— [2] П. С. З. N. 13.238.— [3] П. С. З. N. 12.406.— [4] Ст. 428. Т. II. изд. 1856.

окончательно секуляризовано Екатериной II, вслѣдъ за отобраніемъ монастырскихъ имѣній въ 1764 г. [1]) и учрежденіемъ приказовъ общественнаго призрѣнія въ 1775 году. Но и до учрежденія губерній мало-по-малу формировалась система благотворительныхъ заведеній, надъ которыми надзоръ принадлежалъ губернаторамъ. Такъ, въ 1712 г. по губерніямъ учинены были шпигалеты для увѣчныхъ и престарѣлыхъ [2]), въ 1714 г. при церквахъ учрежнены заведенія для пріема незаконнорожденныхъ младенцовъ — „дабы роженицы вящшаго грѣха не дѣлали (сиречь убивства)“— въ Москвѣ мазанки, а въ городахъ деревянныя. Для сохраненія же принятыхъ малютокъ избирались искусныя жены, получавшія ежегодно по 3 р. деньгами, да по полуосминѣ хлѣба въ мѣсяцъ; на содержаніе же младенцовъ отпускалось по 3 деньги въ день [3]). При устройствѣ магистратовъ, въ 1721 г., предположено учреждать: a) смирительные домы, b) прядильные домы (шпингаузы) для непотребныхъ женщинъ, c) гошпитали—для сирыхъ и убогихъ и d) сиротскіе домы и школы [4]). Такимъ образомъ, большая часть благотворительныхъ заведеній, существовавшихъ въ 18 вѣкѣ до учрежденія губерній появилась при Петрѣ. Впрочемъ, преемники его учреждали также этого рода заведенія въ нѣкоторыхъ губерніяхъ: встрѣчаются богадѣльни въ губерніяхъ казанской, нижегородской, воронежской и бѣлогородской [5]). Высшій надзоръ надъ общественнымъ призрѣніемъ въ губерніи принадлежалъ губернатору.

6. Въ составъ обязанностей областныхъ правителей 17 вѣка не входили заботы о продовольствіи народномъ — такъ какъ и само правительство центральное, занятое интересами фискальными, на эту часть не обращало большаго вниманія. „Нашъ народъ, говоритъ г. Лешковъ, какъ въ годину всякаго общественнаго несчастія, на случай недорода, прежде всего обращался къ Богу съ молитвой...“ Но

---

[1]) П. С. З. N. 12.060.— [2]) П. С. З. N. 2467.— [3]) П. С. З. N. 2856. 2953.— [4]) П. С. З. N 3708.— [5]) П. С. З. N. 11.360.

какъ онъ самъ показываетъ, голода были чрезвычайно часты, и начиная съ перваго записаннаго лѣтописью подъ 1024 г. голода въ суздальскій области, когда рѣзали женщинъ и старую прислугу, начиная со втараго, записаннаго подъ 1070 г., когда убивали родныхъ—до 18 вѣка весьма часты глады крѣпки по земли русской. Между прочимъ, продовольственная часть была всегда въ плохомъ состояніи [1]. Вначалѣ 18 вѣка правительство начинаетъ энергически заботиться о продовольствіи народномъ, и съ 1740 г. стали издаваться указъ за указомъ, установливавшіе разныя мѣры для народного продовольствія; указы эти приводились въ исполненіе областными правителями — губернаторами и воеводами, въ рукахъ которыхъ сосредоточилась вся продовольственная часть. Мѣры эти были двоякаго рода: а) устройство запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ и б) отобраніе опредѣленнаго количества хлѣба у лицъ достаточныхъ, для заимообразной его раздачи лицамъ неимущимъ.

а) Хлѣбные запасные магазейны первоначально устроены были въ 1720 г. въ слѣдующихъ городахъ: въ Нижнемъ, на Орлѣ, на Гжати, въ Смоленску, въ Брянску и нѣкоторыхъ другихъ [2]. Указъ 20 янв. 1724 г. предписывалъ также учредить магазейны: въ Петербургѣ, въ Ригѣ, на Дону, на Днѣпрѣ или Деснѣ, въ Смоленскѣ и въ Астрахани [3]. Но можно думать, что магазейны эти учреждены были не во всѣхъ городахъ, ибо Екатерина II предписывала въ 1762 г. учредить магазины по всѣмъ городамъ, „дабы цѣна хлѣба всегда въ моихъ рукахъ была [4].“ Въ 1765 г. установилась, наконецъ, та система сельскихъ хлѣбныхъ магазиновъ, которая въ существенныхъ чертахъ существуетъ и понынѣ. При Петрѣ В. болѣе значительные хлѣбные магазины находились подъ вѣдѣніемъ особенныхъ чиновниковъ — провіантмейстеровъ, менѣе значительные — подъ вѣдѣніемъ земскихъ казначеевъ.

---

[1]) См. Исторію общественнаго права г. Лешкова стр. 451—498.— [2]) П. С. З. N. 3670.— [3]) П. С. З. N. 4420.— [4]) П. С. З. N. 11.649.

б) Указъ 16 февр. 1723 г., подтвержденный въ 1734, 1749, 1750 и 1754 годахъ, предписывалъ губернаторамъ и воеводамъ обязывать подписками помѣщиковъ, вотчинниковъ, управителей и прикащиковъ вовремя голода кормить крестьянъ и снабжать ихъ сѣменами для посѣва. Если же у нихъ не было хлѣба, тогда губернаторы и воеводы съ товарищами и штабъ-и оберъ-офицерами—лично, или чрезъ надежныхъ отставныхъ и гарнизонныхъ офицеровъ, описывали стоячій и молоченый хлѣбъ у другихъ владѣльцевъ, и сдѣлавъ смѣту, сколько потребно хлѣба послѣднимъ на продовольствіе и обсѣмененіе полей на 1½ года, оставляли имъ нужное на это количество хлѣба, остальной-же раздавали нуждающимся взаймы подъ росписки, обязывая ихъ послѣ жатвы, доставлять на собственныхъ подводахъ занятый хлѣбъ тѣмъ лицамъ, у которыхъ онъ былъ взятъ [1]).

Кромѣ этихъ постоянныхъ мѣръ, употреблялись иногда временно—репрессивныя мѣры: въ 1701 году предписывалась не отпускать хлѣба за море, если только цѣна его въ московской губ. будетъ стоять выше рубля [2]); въ 1737 г. губернаторамъ предписывалось смотрѣть за тѣмъ, чтобы продавцы хлѣба и другихъ припасовъ не возвышали цѣнъ [3]); иногда, вслучаѣ неурожая, помѣщикамъ запрещалось винокуреніе [4]).—Если налетала саранча, то *сенатъ посылалъ* въ губернскія канцеляріи подробныя наставленія о ея истребленіи: наставленія такія разосланы были, напримѣръ, въ 1748 и 1749 г., когда саранча налетала на многія губерніи [5]).

Заботясь объ обезпеченіи народнаго продовольствія, правительство старалось имѣть всегда подъ рукою вѣрныя данныя о состояніи средствъ для этого продовольствія. Для этого при Камеръ—Коллегіи установленъ былъ особый человѣкъ, „который бы всегда мыслилъ и доносилъ конторѣ о магазейныхъ государственныхъ дѣлахъ, какимъ образомъ народъ довольствовать вовремя недорода“ Областнымъ же

[1]) П. С. З. N. 4188. 6569. 9590. 9709. 10.299.— [2]) П. С. З. N. 1842.— [3]) П. С. З. N. 7267.— [4]) П. С. З. N. 9709.— [5]) П. С. З. N. 9624.

правителямъ предписывалось: въ 1723 г. — присылать въ Камеръ-Коллегію рапорты объ урожаѣ и о цѣнахъ хлѣба, — изъ ближнихъ губерній и провинцій понедѣльно, изъ дальнихъ помѣсячно [1]; въ 1729 г. — губернаторамъ приказывалось представлять ежемѣсячные рапорты о хлѣбныхъ цѣнахъ въ правіантскую канцелярію [2]; въ 1736 г. — присылать ежегодные рапорты объ урожаѣ [3]; въ 1760 г. — повелѣвалось губернскимъ и провинціальнымъ канцеляріямъ представлять въ сенатъ ежегодныя вѣдомости объ урожаѣ хлѣба и травъ и мѣсячныя — о цѣнахъ на хлѣбъ, хмѣль и медъ [4]. Обыватели же, при платежѣ податей на вторую половину года, должны были вмѣстѣ съ тѣмъ сообщать свѣдѣнія въ губернскія и воеводскія канцеляріи объ урожаѣ „для всегдашняго о земляномъ продуктѣ, сколько онаго по всемъ государствѣ въ годъ бываетъ, свѣдѣнія [5].“ Наконецъ, еще въ 1713 году, предписывалось губернаторамъ и воеводамъ смотрѣть, чтобъ скотину били здоровую и худаго мяса не продавали [6].

7. Занятое своими фискальными интересами, правительство 17 вѣка не обращало большаго вниманія на народное здоровье: вся забота его ограничивалась предписаніемъ областнымъ правителямъ принимать мѣры отъ моровой язвы. Въ какомъ состояніи была медицинская часть вначалѣ царствованія Петра В., достаточно показываютъ слѣдующіе примѣры: въ 1699 г. бояринъ Петръ Петровичъ Салтыковъ, призвавъ въ хоромы человѣка своего, Алешку Каменскаго, приказалъ ему принести лекарства отъ сна. Алешка отправился въ зелейный рядъ и купилъ тамъ арьяну на три деньги, и принесши домой далъ въ хрустальномъ стаканѣ своему боярину такую сильную дозу, что тотъ заснулъ, да и не просыпался. Почти въ то же самое время лекарь Мишка Туленщиковъ другому лекарю, Андрею Харитонову, вмѣсто раковыхъ зеренъ, съ пьяныхъ глазъ отвѣсилъ су-

[1] П. С. З. N. 4272. 4293. — [2] П. С. З. N. 5461. — [3] П. С. З. N. 6889. — [4] П С. З. N. 11.093. — [5] П. С. З. N 11.153. — [6] П. С. З. N. 2714.

лемы. Лекарь Андрюшка Харитоновъ далъ сулемы въ ренскомъ подъячему Юрью Прокофьеву—отчего тотъ вскорѣ умеръ [1]). Въ 18 вѣкѣ начинаются болѣе дѣятельныя заботы правительства о народномъ здоровьи. Продолжая въ губернаторскихъ и воеводскихъ наказахъ установливать обязанности областныхъ правителей по искорененію моровой язвы, предписывая имъ въ зараженныхъ мѣстахъ учреждать карантины [2]), правительство вообще старается организовать медицинскую часть въ губерніяхъ: учреждая аптеки, посылая въ города врачей и повивальныхъ бабокъ и поручая высшій надзоръ за народнымъ здоровьемъ губернаторамъ.

Въ большей части случаевъ вовремя какой-нибудь повальной болѣзни, такъ часто случавшейся въ 18 вѣкѣ, губернаторамъ и воеводамъ предписывалось принимать мѣры противъ ея распространенія. Эти мѣры состояли въ слѣдующемъ: о появившейся моровой язвѣ губернаторъ долженъ былъ писать въ сенатъ или въ сенатскую контору; освидѣтельствовать зараженное мѣсто посредствомъ доктора, лекаря или лично; учредить по всѣмъ дорогамъ крѣпкія заставы, раскладывая возлѣ нихъ огни; изъ зараженныхъ домовъ вывести людей въ пустыя мѣста, всторонѣ отъ жилья, завалить и зарубить ихъ лѣсомъ, дабы они никуда не расходились; для страха, чтобы проѣзжіе не нарушали карантинныхъ правилъ, по большимъ дорогамъ поставить висѣлицы. Если же правила нарушатся, то нарушителей, *кромѣ шляхетства и дворянства*, вѣшать; а дворянство и шляхетство держать подъ крѣпкимъ карауломъ, и написавши о нихъ высшему правительству, ожидать указа [3]). Иногда для принятія мѣръ противъ моровой язвы посылались чиновники изъ С.-Петербурга: такъ напримѣръ, въ 1718 г., изъ аптекарскаго приказа посланы были въ староскольскую и бѣлогородскую провинціи лекари — для осмотрѣнія на людяхъ моровой язвы, для устроенія по дорогамъ карантиновъ и

[1]) П. С. З. N. 1756.— [2]) П. С. З. N. 5333. п. 38.— [3]) П. С. З. N. 5333. п. 39.

висѣлицъ [1]); въ 1738 г., когда появилась дикая болѣзнь въ бѣлогородской губерніи, то для изысканія способовъ къ ея прекращенію посланъ былъ изъ сената дѣйствительныя статскій совѣтникъ Баскаковъ [2]).

Забота правительства о народномъ здоровьи не ограничивалась принятіемъ мѣръ противъ моровой язвы: оно старалось заводить аптеки. Въ 1701 г. заведено было 8 аптекъ въ Москвѣ, въ которыхъ запрещалось производить продажу виноградныхъ и другихъ нелекарственныхъ питей; въ зелейномъ же ряду, по улицамъ и перекресткамъ, запрещена продажа зелья и травъ, вмѣсто лекарствъ [3]). Въ 1721 году позволено содержать вольныя аптеки во всѣхъ губерніяхъ и провинціяхъ [4]). Въ то же время губернаторамъ предписывалось смотрѣть, чтобы въ лавкахъ и на торжкахъ не продавали мышьяку и другихъ ядовитыхъ веществъ [5]). Но можно думать, что учрежденіе аптекъ по городамъ шло невполнѣ успѣшно: въ 1768 г. многіе губернаторы жаловались на то, что въ губерніяхъ ихъ нѣтъ вовсе аптекъ, и поэтому хотя и есть врачи, но безъ лекарствъ лечить не могутъ [6]).

Заводя аптеки, правительство старалось и о врачахъ. Врачи посылаются въ города уже Петромъ В.: такъ напримѣръ, въ 1708 г. былъ присланъ лекарь въ Новгородъ [7]). Но въ большей части городовъ они появились только въ царствованіе Анны Іоанновны, вслѣдъ за указомъ 1737 года [8]). Замѣчательно то сопротивленіе, съ какимъ городскія общества встрѣтили это медицинское установленіе: указъ 1737 г. предписывалъ выдавать врачамъ изъ ратушъ по 12 р. жалованья въ мѣсяцъ, кромѣ казенной квартиры, но ратуши такъ неохотно соглашались на содержаніе врачей, что въ 1741 г. правительство вынуждено было подтвердить нижегородской, тамбовской и тверской ратушамъ, чтобы онѣ держали лекарей *безъ всякихъ отговорокъ*—и не

---

[1]) П. С. З. N. 3234.— [2]) П. С. З. N. 7623.— [3]) П. С. З. N. 1879.— [4]) П. С. З. N. 3811.— [5]) П. С. З. N. 5691. 6304.— [6]) П. С. З. 13,044.— [7]) П. С. З. N. 2198.— [8]) П. С. З. N. 7245.

одни купцы, но и разночинцы „понеже оные для всего гражданства, а не для однихъ купцовъ опредѣлены [1].“ Вообще, положеніе городовыхъ лекарей было самое бѣдственное: жители, напримѣръ, углицкой провинціи ни отъ какого лекаря лѣчиться не хотѣли [2], а магистраты и ратуши продолжали не выдавать лекарямъ опредѣленнаго жалованья, и послѣдніе не имѣли иногда даже дневнаго пропитанія [3]. Поэтому, указъ 1746 г., подтвержденный въ 1760 г., предписывалъ выдавать лекарямъ жалованье по третямъ года изъ губернскихъ и провинціальныхъ канцелярій, взыскивая потомъ съ магистратовъ [4]. Когда въ губерніи былъ губернскій докторъ, который, можно думать, начальствовалъ надъ городовыми лекарями: такъ напримѣръ въ 1757 г. опредѣленъ былъ губернскій докторъ въ Астрахань, съ жалованьемъ по 600 р. въ годъ и съ казенной квартирой; когда нужда требовала, его посылали въ города и уѣзды, для осмотра и пользованія больныхъ [5]. Въ 1768 же году губернаторы представляли что полезно де было бы имѣть доктора и въ другихъ губерніяхъ, на содержаніе котораго *можетъ быть согласилось-бы дворянство* [6]. Заводя аптеки и врачей, правительство старалось, чтобы лица, не имѣющія медицинскихъ познаній, не занимались врачебной практикой. Указы 1721, 1739, 1750 и 1756 г. запрещали лицамъ, не свидѣтельствованнымъ медицинской коллегіей, никого „а паче подлыхъ людей“ не лѣчить [7]. Но указы эти постоянно нарушались — и какъ изъ аптекъ производили ручную продажу мазямъ и пластырямъ, безъ рецептовъ, такъ и находились *несмысленные бродяги*, лечившіе многихъ людей.

Кромѣ того, правительство старалось заводить и повивальныхъ бабокъ. Въ 1754 г. лейбъ-медикъ Кондоиди подалъ представленіе о порядочномъ учрежденіи *бабичева дѣла*, вслѣдствіе чего предписано быть присяжнымъ бабкамъ: въ Москвѣ до 15, въ С.П.Б. до 10, а за

---

[1]) П. С. З. N. 8437.— [2]) П С. З. N. 12.778.— [3]) П. 10.632 — [4]) П. С. З. N. 11.086.— [5]) П. С. З. N. 10.726. — [6]) П. С. З. 13.044.— [7]) П. С. З. N. 9717. 10.486.

тѣмъ, когда будутъ излишнія, опредѣлять по одной бабкѣ въ каждый губернскій городъ, за удовольствованіемъ же губернскихъ городовъ— опредѣлять въ города провинціальные [1]. Для усовершенствованія же повивальнаго искусства, положенъ былъ сборъ съ рожениц, завѣдываніе которымъ въ 1755 году поручено губернскимъ канцеляріямъ, высылавшимъ собранныя деньги по третямъ года въ медицинскую коллегію [2].

Но этимъ не ограничивались попеченія правительства въ 18 вѣкѣ о народномъ здоровьи: подвергши въ 1768 г. собственную особу и особу своего сына и наслѣдника опыту новоизобрѣтеннаго прививанія оспы [3], Екатерина II старалась распространить это прививаніе и въ народѣ. Въ 1770 г. *издано было правительствомъ* наставленіе о содержаніи больныхъ какъ въ натуральной, такъ и въ прививной оспѣ по методу господина барона Димсдаля [4], а въ 1772 г., вслѣдствіе представленія иркутскаго губернатора Бриля, который „не могъ безъ жалости всякой день слышать, какой.... приключается великой ущербъ роду человѣческому отъ естественной оспы....“—учрежденъ былъ въ Иркутскѣ оспенный домъ для прививанія оспы бѣднымъ и неимущимъ [5].

8. Областнымъ правителямъ 17 вѣка поручалось наблюденіе за чистотою нравовъ во ввѣренныхъ имъ областяхъ. Характеренъ въ этомъ отношеніи приказъ верхотурскаго воеводы прикащику ирбитской слободы, приводимый г. Чичеринымъ [6]. Губернаторамъ и воеводамъ 18 вѣка вмѣнялось также въ обязанность смотрѣть за тѣмъ, чтобъ прямая христіанская каѳолическая вѣра твердо была содержана, чтобы не было совратителей, которыхъ они за карауломъ представляли въ сенатъ [7]. О небывшихъ на исповѣди священники [8], а съ 1754 г. духовныя правленія [9], должны были подавать ежегод-

---

[1]) П. С. З. N. 10.214.— [2]) П. С. З. N. 10.383.— [3]) П. С. З. N. 13.204.— [4]) П. С. З. N. 13.445.— [5]) П. С. З. N. 13 755.— [6]) См. Областныя учрежденія Россіи въ XVII-мъ вѣкѣ, стр. 189.— [7]) П С. З. N. 3294. 4. 5333. 18.— [8]) П. С. З. N. 4688.— [9]) П. С. З. N. 10.338.

ныя вѣдомости въ губернскія, провинціальныя и воеводскія канцеляріи, для оштрафованія виновныхъ. Искорененіе мотовства между помѣщиками, отъ котораго разорялись крестьяне, также вмѣнялось губернаторамъ и воеводамъ наказомъ 1719 г. [1]); они должны были также смотрѣть за тѣмъ, чтобы нигдѣ не было подозрительныхъ и непотребныхъ домовъ [2]); въ 1733 г. имъ предписывалось искоренять богомерзкую игру въ карты и т. п. [3]).

9. Губернаторы наблюдали и надъ воспитаніемъ народнымъ—какъ общественнымъ, такъ и домашнимъ. Имъ вмѣнялось въ особенную обязанность смотрѣть за тѣмъ, чтобы шляхетскіе недоросли обучались [4]). Петръ В. установилъ, чтобы всѣ эти недоросли являлись для смотра и разбора: первоначально у полковника, а потомъ—въ герольдмейстерской конторѣ. Указами Анны Іоанновны, 1736 и 1737 годовъ, повелѣно недорослямъ изъ дворянъ отъ 7 лѣтъ являться и записываться — въ С. Петербургѣ у герольдмейстера, въ Москвѣ и въ губерніяхъ — у губернаторовъ, объявляя при этомъ, сколько каждому лѣтъ и чему каждый учился. Явившіеся на смотръ записывались въ книги, которыя губернаторами ежегодно представлялись герольдмейстеру. По-истеченіи 12 лѣтъ, недоросли вторично являлись къ губернатору, который иныхъ отсылалъ въ военную коллегію, для распредѣленія по-полкамъ, другихъ—отдавалъ въ школы. Въ правленіе принцессы Анны Брауншвейской это было отмѣнено двумя указами 1741 года, при Елисаветѣ-же Петровнѣ, въ 1742 г. возстановлено опять въ прежней силѣ [5]). Грамотой Петра III дворянство освобождено было отъ обязательной службы, и поэтому смотры и разборъ шляхетскихъ недорослей само собою прекратились. Впрочемъ, и въ теперешнихъ обязанностяхъ генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ къ *молодымъ дворянамъ* и особенно къ окончившимъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ— въ обязанности „пещись о сихъ молодыхъ людяхъ не

---

[1]) П. С. З. N. 3294. п. 30.— [2]) П. С. З. N. 5333. п. 46.— [3]) П. С. З. N. 6313.— [4]) П. С. З. N. 7182.— [5]) П. С. З. N. 6188. 8683.

только какъ начальникамъ, но какъ отцамъ семействъ, коимъ поручаются дѣти благовоспитанныя для первыхъ шаговъ на поприщѣ службы [1]" — проглядываетъ историческій слѣдъ смотра и разбора шляхетскихъ недорослей. Наблюдая за обученіемъ недорослей, губернаторы должны были смотрѣть и за учителями, чтобы въ ученіи они чинили прилежаніе и ученикамъ не дѣлали по своимъ прихотямъ ни обидъ, ни налоговъ [2]). Вообще, всѣ учебныя заведенія въ губерніи находились подъ непосредственнымъ надзоромъ губернатора. Съ учрежденіемъ московскаго университета въ 1755 съ двумя гимназіями— для дворянъ и разночинцовъ [3]), положено было начало отдѣленію учебной администраціи: одна изъ первыхъ провинціальныхъ гимназій (до тѣхъ поръ гимназіи, кромѣ столицъ, существовали въ однихъ остзейскихъ губерніяхъ) — казанская, учрежденная въ 1758 г., поступила подъ вѣдѣніе куратора московскаго университета. Впрочемъ, губернатору слободской губерніи, въ инструкціи 1765 г., предписывалось къ преподаваемымъ въ харьковскомъ коллегіумѣ наукамъ прибавить классы языковъ французскаго и нѣмецкаго, математики, геометріи и рисованія [4]). — Губернаторы надзирали и надъ домашнимъ воспитаніемъ: въ 1755 году имъ предписывалось смотрѣть за тѣмъ, чтобы домашніе учителя и мадамы (а также камердинеры и кухмистеры) не торговали никакими товарами [5]).

III) *Дѣла финансовыя.* Губернаторъ не имѣлъ права самъ собою ни установливать новые налоги, ни уничтожать налоги существующіе. Если-же онъ находилъ, что можно прибавить какіе-нибудь новые сборы, или отставить одни изъ существующихъ, кромѣ подушныхъ—онъ доносилъ съ мнѣніемъ своимъ въ камеръ-коллегію, которая представляла объ этомъ сенату. Указомъ сената установливался новый сборъ, или отмѣнялся одинъ изъ сборовъ существующихъ [6]).

---

[1]) 2 прим. къ 372 ст. II т. изд. 1859 г.— [2]) П. С. З. N. 3575.— [3]) П. С. З. N. 10.346.— [4]) П. С. З. N. 12.430. п. 20.— [5]) П. С. З. N. 10.543.— [6]) П. С. З. N. 2467. 2494. 5333. п. 24.

Такимъ образомъ, обязанности губернаторовъ по финансовому управленію состояли въ наблюденіи надъ сборомъ, храненіемъ и употребленіемъ установленныхъ правительствомъ податей, въ надзорѣ надъ отправленіемъ обывателями разныхъ повинностей.

А. По-отношенію къ сбору, храненію и употребленію установленныхъ правительствомъ податей, нужно отличать обязанности губернаторовъ, при существованіи финансовыхъ учрежденій, введенныхъ въ систему областнаго управленія Петромъ В. — 1719 — 1727 г., и обязанности, опредѣленныя инструкціей 1728 г., въ существенныхъ своихъ чертахъ неизмѣнявшіяся до учрежденія въ 1775 г. казенныхъ палатъ.

Финансовая часть областнаго управленія въ 1719 году получила слѣдующее устройство: подъ высшимъ надзоромъ губернатора и воеводъ, учреждены были *надзиратели сборовъ* — иногда земскіе книгодержатели, чаще всего: земскіе камериры — въ губерніяхъ и провинціяхъ, *земскіе казначеи*—еще чаще: земскіе рентмейстеры—въ губерніяхъ и провинціяхъ, *земскіе коммиссары* — въ уѣздахъ, къ нимъ присоединились, въ 1724 году, *полковники* — въ дистриктахъ. О каждомъ изъ этихъ учрежденій мы скажемъ нѣсколько словъ.

а) Надзиратели сборовъ или земскіе камериры должны были смотрѣть надъ всѣми государевыми доходами въ губерніи или провинціи, надъ храненіемъ и употребленіемъ ихъ. Дѣла свои они отправляли въ *земской конторѣ*, находившейся при губернской или провинціальной канцеляріи (земской канцеляріи). Кромѣ воскресныхъ и праздничныхъ дней, камериры ежедневно должны были находиться въ земской конторѣ по 6 часовъ. Для дѣлопроизводства при нихъ назначалось по одному или по два писаря. По всѣмъ дѣламъ, касавшимся казеннаго интереса, губернаторы должны были совѣтоваться съ камерирами [1]. Должность эта отмѣнена въ 1727 г. Впрочемъ и

---

[1]) См. инструкцію земскимъ камерирамъ 1719 г. N. 3296.

послѣ этого, они существовали въ нѣкоторыхъ губерніяхъ: это видно, напримѣръ, изъ одного указа 1767 г. [1]).

б) Земскіе казначеи или рентмейстеры непосредственно завѣдывали пріемомъ, храненіемъ и выдачею казенныхъ суммъ. Подъ вѣдѣніемъ ихъ находились также незначительные хлѣбные магазины; значительные-же завѣдывались *провіантмейстерами*. Дѣла свои казначей отправлялъ въ *рентерею* или земской казенной, находившейся также при губернской или провинціальной канцеляріи. Кромѣ воскресныхъ и праздничныхъ дней, онъ долженъ былъ присутствовать въ ней не менѣе 6 часовъ. Для дѣлопроизводства состоялъ при немъ одинъ писарь и одинъ казенный служитель. Деньги хранились въ рентереѣ въ крѣпкихъ сундукахъ, съ замками — подъ хорошимъ карауломъ. Въ собственныхъ же рукахъ своихъ онъ могъ имѣть не болѣе 1000 р., для производства мелочныхъ расходовъ. Выдача суммъ производилась не иначе какъ по ассигнаціямъ или указамъ отъ губернатора или воеводы и камерира [2]). Должность рентмейстера отмѣнена въ 1726 г. Впрочемъ, иногда они встрѣчаются и послѣ этой отмѣны: въ 1748 г. въ Иркутскѣ была учреждена рентерея, должность-же рентмейстера исполнялась въ ней погодно иркутскими дворянами [3]).

в) Земскіе коммиссары завѣдывали сборомъ подушной подати съ крестьянъ. Города-же, въ которыхъ были магистраты, вѣдомству ихъ не подлежали, но, состоя подъ непосредственною властію губернаторовъ и воеводъ, для сбора податей и представленія ихъ въ земскую казенную, имѣли своихъ собственныхъ служителей. Сбираемыя съ крестьянъ подати записывались земскимъ коммиссаромъ, и для этого ему ежегодно выдавалась приходная книга, составленная земскимъ писаремъ и скрѣпленная по листамъ губернаторомъ или воеводою и камериромъ. Безъ записи въ книгу, земскій коммиссаръ ничего не могъ принимать. Плакатъ 1724 года установилъ количество сбора:

---

[1]) П. С. З. N. 12.815.— [2]) См. инструкцію земскимъ рентмейстерамъ 1719 г. N 3304.— [3]) П. С. З. N. 10.300.

а) съ владѣльческихъ крестьянъ—дворцовыхъ, синодскаго вѣдомства, помѣщичьихъ и вотчинниковыхъ — по 74 к. съ ревизской души и б) съ *государственныхъ крестьянъ*, къ которымъ отнесены были: однодворцы, черносошные, татары ясачные, пашенные сибирской губерніи,—кромѣ 74 к., по 4 гривны съ ревизской души, взамѣнъ того, что дворцовые крестьяне платили во дворецъ, синодскаго вѣдѣнія—въ синодъ, помѣщичьи — помѣщикамъ. Земскому коммиссару дозволено было принимать подати натурою—провіантомъ и фуражемъ. Это засчитывалось въ число податей, по существующимъ цѣнамъ. Но цѣны эти не должны были превышать: за четверть муки — 1½ рубля, за четверть крупы—2 р., за ч. овса—полтина, за пудъ сѣна—6 денегъ. Собранныя подати коммиссаръ немедленно представлялъ въ земскую казенную, подавая ей и мѣсячные отчеты. Кромѣ сбора подушныхъ съ крестьянъ, земскому коммиссару принадлежала и полицейская часть въ уѣздѣ. Онъ долженъ былъ жить посрединѣ уѣзда. Ему помогали подчиненные служители: а) земскій писарь, б) нѣсколько нижнихъ коммиссаровъ, вѣдавшихъ крестьянъ, в) мостовой надзиратель, г) три человѣка подчиненныхъ служителей — для поимки воровъ и для карауловъ. Плакатомъ 1724 г. должность земскаго коммиссара была нѣсколько измѣнена: а) онъ подчинился полковнику, которому доставлялъ собранныя подати и б) его ежегодно выбирали уѣздные помѣщики, а въ поморскихъ городахъ и въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ дворянъ не было—обыватели. Для этихъ выборовъ избиратели или ихъ уполномоченные съѣзжались въ одно мѣсто, гдѣ былъ полковой дворъ. Если же они въ надлежащій срокъ не съѣзжались, то полковникъ и воевода посылали по нихъ „чтобъ конечно съѣхались и дѣло свое отправляли [1].“ Земскіе коммиссары продолжали завѣдывать сборомъ податей съ крестьянъ и послѣ 1727 г., когда были уничтожены другія финансовыя учрежденія Петра В. Изъ этой должности въ 1775 г. обра-

[1]) См. иструкцію земскому коммиссару 1719 г. N. 3295 и плакатъ съ инструкціей земск. коммиссару 1724 г. N. 4533. 4596.

зована была должность капитанъ-исправника — теперешняго земскаго исправника.

г) При распредѣленіи полковъ на вѣчныя квартиры начальники этихъ полковъ — полковники — получили и административное значеніе, а штабный дворъ сдѣлался однимъ изъ органовъ управленія. Обязанности полковниковъ по-финансовой части состояли въ контролѣ надъ своевременнымъ и правильнымъ сборомъ подушной подати земскими коммиссарами. Послѣдніе были, поэтому, подчинены полковникамъ, которымъ они представляли по-третямъ года подушный сборъ. Замѣчательно, какъ послѣдовательно проведены были Петромъ В. коллегіальныя начала по всѣмъ отраслямъ администраціи — они проникли и въ управленіе полковое, и полковникъ принималъ отъ коммиссара деньги вмѣстѣ съ офицерами [1]. Указъ 1727 г., нѣсколько измѣнившій расположеніе полковъ и расширившій власть губернаторовъ и воеводъ, все-таки не устранилъ участія полковыхъ офицеровъ въ сборѣ подушной подати. Окончательно они устранены были въ 1764 г., когда сборъ подушныхъ денегъ возложили на однихъ губернаторовъ и воеводъ [2].

Но указъ 1727 г. измѣнилъ прежнія начала финансоваго устройства: отмѣнивъ рентмейстеровъ и камерировъ, поставивъ въ бóльшую зависимость городовое управленіе — онъ возложилъ сборъ, храненіе и употребленіе казенныхъ суммъ на воеводъ, подъ непосредственнымъ надзоромъ губернатора. Инструкція 1728 г. точнѣе опредѣлила обязанности ихъ по этой части, установивъ тѣ начала мѣстнаго финансоваго управленія, которыя неизмѣнно продолжались до учрежденія казенныхъ палатъ въ 1775 году. Эти обязанности состояли въ слѣдующемъ:

а) *По отношенію къ сбору.* Всякимъ доходамъ въ губерніи и провинціи, кромѣ подушныхъ, губернатору ежегодно выдавалась изъ камеръ-коллегіи окладная книга, которую онъ долженъ былъ хранить

[1]) См. плакатъ 1724 г. N. 4533.— [2]) П. С. З. N. 12.138.

въ своей канцеляріи за *фундаментъ оклада.* На основаніи этой окладной книги, ежегодно въ декабрѣ мѣсяцѣ составлялась *приходная книга*, закрѣпленная по листамъ секретаремъ: въ ней обозначались отдѣльныя статьи прихода. Сообразуясь съ этой книгой, губернаторъ смотрѣлъ, чтобъ воеводы сбирали доходы порядочно и бездоимочно, высылая собранныя суммы по третямъ года. Сборъ же непосредственно завѣдывался воеводами. Для этого каждый воевода обязывался имѣть: а) вѣдомости о числѣ душъ мужеска пола, какъ изъ купечества и разночинцовъ, такъ изъ крестьянъ, записанныхъ въ ревизскія сказки и обложенныхъ подушною податью, б) окладныя книги другимъ доходамъ. Сборъ подушной подати съ крестьянъ производился по-прежнему земскими коммиссарами, которыхъ при каждомъ воеводѣ, смотря по величинѣ уѣзда, находилось по 1, по 2 и по 3 человѣка. Сборъ производился по третямъ года. О количествѣ собранныхъ подушныхъ денегъ городовые воеводы ежемѣсячно рапортовали начальствующимъ надъ ними провинціальнымъ воеводамъ. Провинціальные воеводы рапортовали губернатору, объявляя сколько собрано въ цѣлой провинціи и у каждаго отдѣльнаго воеводы. На основаніи рапортовъ провинціальныхъ воеводъ, губернаторъ составлялъ общій рапортъ о количествѣ сборовъ въ губерніи, представляя его въ Камеръ-Коллегію. Въ 1731 г. предписано было губернаторамъ рапорты эти представлять чрезъ полгода [1]. — По третямъ года городовые воеводы отправляли собранную денежную казну съ рапортами о ея количествѣ къ провинціальному воеводѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ отправлялись и счетчики; деньги-же закупоривались въ бочки и запечатывались печатью. Провинціальный воевода записывалъ присланныя суммы въ книгу по рапортамъ—и не раскупоривая бочекъ, съ тѣми же счетчиками отсылалъ къ своему губернатору съ рапортомъ, въ которомъ обозначалось, сколько отъ каждаго воеводы послано денегъ. Принявъ присланную казну, губернаторъ отдавалъ ее штабъ-офицеру,

[1] П. С. З. N. 5789.

опредѣленному отъ военной коллегіи въ губернію для пріема подушнаго сбора. Вмѣстѣ съ тѣмъ, составивъ два рапорта — въ Военную Коллегію и въ Камеръ-Коллегію—и подписавъ ихъ вмѣстѣ съ штабъофицеромъ, обозначалъ сколько отъ воеводъ прислано денегъ.

Этотъ порядокъ существовалъ главнымъ образомъ для сбора подушныхъ денегъ съ уѣздныхъ крестьянъ. Сборы же съ посадскихъ— по 120 к. подушныхъ (съ крѣпостныхъ работниковъ, принадлежавшихъ посадскимъ взымалось, какъ и съ другихъ крестьянъ, по 74 к.), таможенные и кабацкіе—сбирались опредѣленными отъ ратушъ сборщиками и представлялись ими воеводамъ. Очень часто таможенные, кабацкіе и другіе городскіе сборы отдавались на откупъ. Вообще откупная система вытѣсняла въ 18 ст. систему вѣрныхъ сборовъ. По-отношенію къ отдачѣ дохода на откупъ, власть губернаторовъ была опредѣлена двумя регламентами Камеръ-Коллегіи—1719 и 1731 годовъ: таможни, кабаки, мельницы, рыбныя ловли и другія оброчныя статьи они могли отдавать на откупъ собственною властію только тогда, когда откупная сумма не превышала 3000 р., а срокъ 4 лѣтъ. Если же откупная сумма была больше, а срокъ продолжительнѣй—они не могли отдать сборъ на откупъ безъ указа Камеръ-Коллегіи [1]). О таможенныхъ, кабацкихъ и канцелярскихъ сборахъ, не отданныхъ на откупъ, губернаторы представляли въ Камеръ-Коллегію рапорты по третямъ года.

Для сбора пошлинъ и другихъ неокладныхъ доходовъ, имѣлись особыя приходныя книги. О сборѣ печатныхъ пошлинъ воеводы рапортовали губернаторамъ по третямъ года, а губернаторы—въ Камеръ и Штатсъ-Коллегіи и въ печатную контору. Сборныя же пошлины высылались ими въ Москву, а изъ нѣкоторыхъ губерній въ адмиралтейство [2]). Иногда же провинціальнымъ воеводамъ предписывалось представлять печатныя пошлины прямо въ печатную контору, безъ посредства губернатора [3]).

---

[1]) П. С. З. N. 5789.— [2]) П. С. З. N. 6081.— [3]) П. С. З. N. 6633.

б) *По-отношенію къ храненію.* По уничтоженіи рентерей, собранная казна, можно думать, до своего употребленія, хранилась при областныхъ канцеляріяхъ—въ крѣпкомъ и безопасномъ мѣстѣ, за печатью областнаго правителя. Непосредственно храненіемъ денежной казны завѣдывали воеводы съ товарищами; высшій-же надзоръ за храненіемъ въ цѣлой губерніи принадлежалъ губернатору. Ежемѣсячно суммы свидѣтельствовались и повѣрялись. Въ 1754 г. предписано было въ губерніяхъ, провинціяхъ и городахъ, для безопаснаго сбереженія сбираемыхъ съ народа денегъ, построить по одному каменному погребу, съ желѣзными сводами и дверьми [1].

в) *По-отношенію къ употребленію.* Употребленіе казенныхъ суммъ, собранныхъ въ губерніи, совершалось подъ непосредственнымъ надзоромъ губернатора. Употребленіе это было двоякое: 1) казенныя суммы отсылались въ указныя мѣста или 2) употреблялись на мѣстѣ. Если деньги высылались въ извѣстное мѣсто, то ихъ закупоривали въ бочки, запечатывали казенною печатью, снабжали добрымъ конвоемъ и отправляли съ надежными счетчиками. Но подобная пересылка денегъ для правительства была очень обременительна: большая часть пересылаемой монеты была мѣдная. Придумали пересылку посредствомъ казенныхъ векселей. Губернаторъ, усмотрѣвъ вѣрныхъ людей, чрезъ которыхъ можно было перевесть казну въ назначенное мѣсто посредствомъ векселя—бралъ съ него вексель, отправляя его по почтѣ въ то мѣсто, куда нужно было выслать деньги.—Для употребленія денегъ на мѣстѣ ведена была расходная книга, закрѣпляемая по листамъ—въ губерніи секретаремъ, въ провинціяхъ и городахъ—самими воеводами. Всѣ расходы точно были опредѣлены правительствомъ и производились по ассигнаціямъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи. Назначеніе ихъ было различное, но вообще можно сказать, что употребленіе ихъ на мѣстѣ было самое ограниченное и состояло главнымъ образомъ въ выдачѣ жалованья служащимъ, въ содержаніи об-

---

[1]) П. С. З. N. 10.331.

ластныхъ канцелярій. Если нужно было произвесть какой-нибудь расходъ, губернаторъ посылалъ воеводѣ указъ. Указъ этотъ записывался въ расходную книгу; получившій же деньги росписывался подъ нимъ въ книгѣ, удостовѣряя въ полученіи. О произведенныхъ расходахъ городовые воеводы представляли ежемѣсячные рапорты воеводѣ провинціальному, а послѣдній — губернатору. Губернаторъ — въ Штатсъ-Конторъ-Коллегію.

Такимъ образомъ, финансовая часть областнаго управленія въ 18 вѣкѣ получила довольно правильное устройство. Но бѣдность народа, многочисленность податей и налоговъ, злоупотребленія при ихъ сборѣ — были причинами постоянныхъ и огромныхъ недоимокъ. Указы о недоимкахъ, мѣры къ ихъ уничтоженію, наказанія областныхъ правителей за допущеніе ихъ — наполняютъ финансовое управленіе 18 вѣка. Всѣ эти указы не достигали своей цѣли: недоимки не прекращались и правительство не разъ прибѣгало къ ихъ прощенію. Какъ ни поучительна эта сторона нашей администраціи 18 вѣка, но мы не будемъ о ней распространяться. Чтобъ показать, однакожъ, до какихъ огромныхъ суммъ достигали иногда недоборы, достаточно замѣтить, что съ 1720—1732 по однимъ таможеннымъ, кабацкимъ и канцелярскимъ сборамъ недобора было 6.835.606 [1]).

В. Губернаторы наблюдали также и надъ правильнымъ отправленіемъ обывателями различныхъ повинностей—государственныхъ и земскихъ. Мы обратимъ вниманіе на историческое развитіе ихъ обязанностей по отношенію къ отправленію важнѣйшей государственной повинности—повинности рекрутской. Здѣсь мы замѣчаемъ постоянное колебаніе законодательства: наборъ рекрутъ постоянно переходилъ отъ губернаторовъ и воеводъ къ назначаемымъ правительствомъ наборщикамъ, отъ послѣднихъ — къ губернаторамъ и воеводамъ. Ко времени учрежденія губерній наборъ рекрутъ окончательно переходитъ въ руки областныхъ правителей. Учрежденіе-же губерній, отнесши

[1]) П. С. З. N. 6221.

рекрутскую часть къ предметамъ вѣдомства казенныхъ палатъ, поставило ее подъ непосредственное наблюденіе государева намѣстника. Вначалѣ царствованія Петра В. наборъ рекрутъ производился посылаемыми изъ *помѣстнаго приказа* наборщиками. Для этого каждая губернія была раздѣлена на опредѣленное число станцій, и въ каждой станціи назначались особые наборщики: такихъ станцій, напримѣръ, въ московской губерніи было 15, а наборщиковъ 27 [1]). Но уже въ 1707 г. предписывалось набирать рекрутъ воеводамъ [2]), а въ 1710 г. наборъ порученъ былъ — въ губерніяхъ губернаторамъ, а въ Москвѣ — Военному приказу [3]). Губернаторы должны были набрать рекрутъ къ назначенному сроку, въ противномъ случаѣ, ихъ ожидало наказаніе, какъ измѣнниковъ и предателей отечества [4]). Собственно рекрутъ набирали воеводы, а за ними надсматривали губернаторы: указъ 1711 г. [5]), подтвержденный въ 1713 г. [6]), предписывалъ губернаторамъ набранныхъ рекрутъ пересматривать самимъ, закрѣпляя именные списки ихъ собственными руками „понеже въ нынѣшнихъ присланныхъ сюда рекрутахъ довольно есть такихъ плохихъ, что и во крестьянахъ быть негодны, не только что въ солдатахъ.“ Впрочемъ, въ 1711 году дѣла по рекрутскому набору снова переданы были наборщикамъ, посылаемымъ изъ помѣстнаго приказа [7]), но очень скоро, въ 1712 г., дѣла по набору опять перешли изъ приказа въ московскую губернскую канцелярію [8]), гдѣ завѣдывалъ ими вице-губернаторъ Ершовъ [9]). Въ другихъ губерніяхъ, хотя рекрутъ продолжали сбирать наборщики, но губернаторы не были устранены отъ участія въ наборѣ: указъ 1716 г. предписывалъ имъ изъ набранныхъ рекрутъ брать въ гарнизоны не менѣе $1/4$ и не болѣе $1/3$, замѣняя взятую часть рекрутъ гарнизонными солдатами „и сіе чинить по вся сборы, дабы въ полевые полки не всѣ новые, но часть уже обыкновенныхъ привожена была людей [10]).“ Сборъ рекрутъ по этимъ

---

[1]) П. С. З. N. 2251.— [2]) П. С. З. N. 2180.— [3]) П. С. З. N. 2251.— [4]) П. С. З. N. 2315.— [5]) П. С. З. N 2377.— [6]) П. С. З. N. 2753.— [7]) П. С. З. N. 2421.— [8]) П. С. З. N. 2570.— [9]) П. С. З. N. 2639.— [10]) П. С. З. N. 3000.

правиламъ производился самымъ безпорядочнымъ образомъ: въ 1719 г. Военная коллегія усмотрѣла, что когда соберутъ въ губерніяхъ рекрутъ, то сначала изъ домовъ ведутъ ихъ скованными, а потомъ, когда уже приведутъ въ городъ, то держатъ въ великой тѣснотѣ—по тюрьмамъ и острогамъ, и изнуривъ ихъ, такимъ образомъ, на мѣстѣ, отправляютъ въ путь, но здѣсь бѣдствія ихъ еще увеличивались: ихъ морили голодомъ, огромными толпами вели по скверным дорогамъ въ непогожее время, а отъ этого случалось, что рекруты убѣгали съ пути, приставая къ зоровскимъ компаніямъ; нерѣдко также набирали рекрутъ увѣчныхъ и въ службу негодныхъ—какъ случилось, напримѣръ, въ 1719 г., когда оказалось такихъ болѣе 700 человѣкъ. Поэтому приказано было для пріема и привода набранныхъ рекрутъ посылать въ губерніи надежныхъ штабъ, оберъ и унтеръ-офицеровъ, которые принимали рекрутъ у самихъ губернаторовъ и воеводъ [1]. Какъ и въ сборѣ податей и налоговъ, такъ и въ наборѣ рекрутъ, всегда случалась недоимка: съ 1711-1724 недобранныхъ рекрутъ оказывалось 19.855 человѣкъ. Сенатъ требовалъ у губернаторовъ вѣдомостей, но ни изъ одной губерніи, кромѣ казанской, вѣдомости не были присланы. Для устраненія этихъ злоупотребленій, указъ 1725 г. предписывалъ губернаторамъ и воеводамъ, продолжая, подъ надзоромъ штабъ-офицеровъ, сбирать недобранныхъ рекрутъ—въ новые рекрутскіе наборы не мѣшаться, а впредь набирать рекрутъ земскимъ коммиссарамъ, подъ надзоромъ полковниковъ и офицеровъ [2]. Но въ 1727 г. сборъ положенъ былъ опять на губернаторовъ и воеводъ, а посланные для пріема и привода рекрутъ офицеры должны были побуждать ихъ къ успѣшному производству сбора [3]. Поэтому наборъ 1730 г. производился губернаторами и воеводами, которые были обязаны набрать рекрутъ и отдать ихъ присланнымъ отъ полковъ офицерамъ, подъ опасеніемъ 10 р. штрафа за каждаго недобраннаго рекрута [4]. Но уже наборъ 1732 г. опредѣлено было производить на-

[1] П. С. З. N. 3443.— [2] П. С. З. N. 4636. 4714.— [3] П. С. З. N. 5010.— [4] П. С. З. N. 5605.

значеннымъ отъ военной коллегіи штабъ-офицерамъ; губернаторамъ же и воеводамъ въ тотъ наборъ повелѣно было не вмѣшиваться, наблюдая, впрочемъ, чтобъ набирающіе штабъ-офицеры не дѣлали никакихъ притѣсненій обывателямъ, а вслучаѣ этихъ притѣсненій они должны были доносить на нихъ въ сенатъ и въ военную коллегію [1]). Въ пріемѣ рекрутъ офицерами бывали страшныя злоупотребленія: въ 1731 г. при сборѣ рекрутъ въ вологодской провинціи капитанъ Аладчениновъ за злоупотребленія эти былъ преданъ военному суду, битъ кнутомъ и съ вырѣзаніемъ ноздрей сосланъ на каторгу [2]). Поэтому, въ 1733 г. губернаторамъ опять подтверждалось смотрѣть, чтобы офицеры, набирающіе рекрутъ, не дѣлали никакихъ народныхъ отягощеній [3]). А вскорѣ послѣ того и самый наборъ сталъ переходить къ губернаторамъ и воеводамъ: указъ 1739 г. предписывалъ набирать рекрутъ губернаторамъ и воеводамъ, въ губернскихъ и провинціальныхъ канцеляріяхъ, вмѣстѣ съ обрѣтающимися у подушнаго сбора штабъ-и оберъ-офицерами [4]). Въ 1740 г. предписано было рекрутскіе наборы въ смоленской губерніи производить только при губернской канцеляріи [5]). Послѣ этого наборъ рекрутъ окончательно сосредоточился при губернскихъ и провинціальныхъ канцеляріяхъ, и производился губернаторами и воеводами. Порядокъ этотъ утвержденъ и двумя генеральными учрежденіями о наборѣ рекрутъ: генеральнымъ учрежденіемъ 1757 г. о ежегодномъ сборѣ рекрутъ, въ которомъ предписывалось наборщикамъ „не выбирать собою пожиточныхъ крестьянъ и ихъ дѣтей и братьевъ, но кого отдатчики въ отдачу объявятъ и поставятъ" [6]) и генеральнымъ учрежденіемъ 1766 года [7]).

Можно думать, что при пріемѣ рекрутъ находился и лекарь: въ 1756 г. переяславо-залѣская провинціальная канцелярія, при пріемѣ рекрутъ, не допускала къ свидѣтельству ихъ лекаря, и приняла негодныхъ къ службѣ 19 человѣкъ [8]).

---

[1]) П. С. З. N. 6010.— [2]) П. С. З. N. 6490.— [3]) Тамъ-же.— [4]) П. С. З. N. 7872.— [5]) П. С. З. N. 8114.— [6]) П. С. З. N. 10.787.— [7]) П. С. З. N. 12.748.— [8]) П. С. З. N. 10.693.

4. Порядокъ надзора за губернскимъ управленіемъ.

Въ 18 ст. мало-по-малу развилась система надзора за мѣстнымъ управленіемъ, подраздѣлившись на два вида: а) надзоръ текущій и непрерывный и б) надзоръ временный и періодическій. Первый производился *фискалами*, мало-по-малу замѣняемыми *прокурорами*; второй—*сенаторами*, посылаемыми *для обревизованія* извѣстной губерніи. Скажемъ нѣсколько словъ объ историческомъ развитіи обоихъ видовъ надзора

а) *Надзоръ текущій и непрерывный*. Онъ производился первоначально фискалами, которые потомъ замѣнились прокурорами.

1) *Фискалы*. Начало текущему и непрерывному надзору положено было указомъ Петра В. отъ 2 марта 1711 г., предписавшему „учинить фискаловъ во всякихъ дѣлахъ [1]," 5 марта того же года состоялся другой указъ объ опредѣленіи фискаловъ изъ людей смышленыхъ, безъ различія ихъ званія: 1) оберъ-фискала, для всего государства, 2) подъ вѣдѣніемъ его—провинціалъ-фискаловъ въ губерніи, для каждаго рода дѣлъ по одному и 3) нѣсколько низшихъ фискаловъ для городовъ [2]. Появившіеся въ 1711 г. фискалы, въ слѣдующемъ-же году освобождены отъ подвѣдомственности губернаторамъ, которые „ни ихъ, ни деревень ихъ въ губерніяхъ вѣдать не должны [3]." Указъ 17 марта 1714 г. точнѣе опредѣлилъ, какъ число фискаловъ, такъ ихъ обязанности, назначивъ быть: 1) оберъ-фискалу, съ 4 подчиненными фискалами, изъ числа которыхъ 2 изъ купечества, для завѣдыванія купцовъ—при государственномъ правленіи, 2) 4 фискала при губернаторскомъ правленіи и 3) въ городахъ, сообразно ихъ величинѣ—по 1 или по 2 фискала [4].

Такимъ образомъ, установилась должность *провинціалъ-фискала*—источникъ, изъ котораго вытекла система надзора за губернскимъ управленіемъ, порученнаго впослѣдствіи прокурорамъ.

---

[1]) П. С. З. N. 2330. п. 9.— [2]) П. С. З. N. 2331. п. 3.— [3]) П. С. З. N. 2167. п. 3.— [4]) П. С. З. N. 2786. п. 1.

Указъ 1714 г. поручилъ надзору провинціалъ-фискаловъ слѣдующія дѣла: 1) нарушеніе указовъ, 2) всякія взятки и кражу, 3) дѣла народныя, о коихъ касающія ко вреду государственнаго интереса, 3) дѣла народныя, о коихъ нѣтъ челобитчика. Указъ 1716 г. предписывалъ также фискаловымъ имѣть надзоръ по дѣламъ о казенныхъ подрядахъ [1], а указомъ 1722 г. имъ вмѣнено въ обязанность, вмѣстѣ съ городовыми фискалами, наблюдать: 1) о сохраненіи въ цѣлости указовъ, выставленныхъ для публики и 2) о чтеніи обнародываемыхъ указовъ священниками въ церквахъ послѣ литургіи—по воскресеньямъ [2]).

Сущность власти провинціалъ-фискаловъ, на основаніи указа 1714 г., состояла въ слѣдующемъ: замѣтивши какое—нибудь злоупотребленіе или безпорядокъ въ управленіи, провинціалъ-фискалъ обязанъ былъ донести о семъ генералъ-губернатору, губернатору или вице-губернатору. Вслучаѣ-же несправедливаго рѣшенія со стороны послѣднихъ, онъ долженъ былъ „писать къ оберъ-фискалу съ товарищи.“ Оберъ-фискалъ доносилъ сенату. Доносить въ сенатъ самому провинціалъ-фискалу запрещалось, развѣ если онъ замѣчалъ оберъ-фискала въ какой-нибудь несправедливости. Если фискалъ по доносамъ на кого-нибудь не вполнѣ доказывалъ содержаніе всего доноса, то обвинять его никто не имѣлъ права. Если же фискалъ часто дѣлалъ лживые доносы—то подвергался легкому штрафу. Изъ штрафныхъ денегъ, взыскиваемыхъ по доносамъ фискальскимъ, $\frac{1}{2}$ всей суммы отдавалась въ казну, а другая $\frac{1}{2}$ раздѣлялась на 2 части—одну часть получалъ донесшій фискалъ, другая-же часть, по вычетѣ изъ нея $\frac{1}{20}$ въ пользу оберъ-фискала и его товарищей, раздѣлялась между провинціалъ-фискалами и городовыми фискалами.—Провинціалъ-фискалъ обязанъ былъ ежегодно объѣзжать города своей провинціи, ревизуя дѣйствія подчиненныхъ ему городовыхъ фискаловъ и въ случаѣ нерадѣнія или неспособности кого-нибудь изъ нихъ къ службѣ, онъ замѣнялъ его другимъ, выбирая изъ дворянъ не моложе 40 лѣтъ.

[1]) П. С. З. N. 3033.— [2]) П. С. З. N. 4050.

Указъ 1717 г. нѣсколько измѣнилъ порядокъ, въ какомъ двигались фискальскіе доносы: провинціалъ-фискалы и фискалы городовые доносили первоначально ландратамъ и комендантамъ, на нихъ—генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и вице-губернаторамъ, на послѣднихъ —въ канцелярію сената [1]. Обвиняемые по доносамъ фискальскимъ допрашивались въ юстицъ - коллегіи, при оберъ-фискалѣ и при другихъ фискалахъ. Присутствовавшіе при допросѣ фискалы, во избѣженіе всякихъ споровъ, должны были собственноручно подписываться подъ допросами.

2) *Прокуроры.* 12 января 1722 г. состоялся указъ объ учрежденіи прокуроровъ; 1) генералъ-прокурора и оберъ прокурора при сенатѣ и 2) по прокурору—при каждой коллегіи, а вскорѣ за тѣмъ назначены 3) прокуроры и при надворныхъ судахъ [2]. Указомъ генералъ-прокурору 1724 г. повелѣвалось предписать коллежскимъ прокурорамъ имѣть бдительный надзоръ за теченіемъ дѣлъ въ конторахъ коллегій. Сущность власти прокуроровъ поставлена была въ томъ же, что и власть фискаловъ: по всѣмъ замѣченнымъ безпорядкамъ и злоупотребленіямъ, они должны были доносить генералъ-прокурору, которому подвѣдомы были не только всѣ фискалы, но и оберъ-фискалъ. На послѣдняго могли доносить даже прокуроры [3].

Такимъ образомъ, были сопоставлены два учрежденія — прокуроры и фискалы. Имѣя одинаковую сущность власти, смѣшиваясь и сталкиваясь въ своихъ обязанностяхъ, они не могли существовать въ одно и тоже время. Естественно, при этомъ, что прокуроры, поставленные выше фискаловъ, должны были ослабить и подавить послѣднихъ. Такъ и случилось. Уже при Екатеринѣ I власть фискаловъ значительно ослабѣла. Въ царствованіе же Петра II безпорядокъ въ опредѣленіи провинціалъ-фискаловъ въ губерніяхъ и ослабленіе ихъ вліянія на дѣла — заставили правительство обратить вниманіе на это

---

[1]) П. С. 3 N. 3080. 3081.— [2]) П. С. 3. N. 3877. 3880.— [3]) П. С. 3. N. 3979.

учрежденіе. Указомъ 1729 г., изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, повелѣно было: изъ всѣхъ губернскихъ правленій и городовъ провинціалъ-фискаловъ и городовыхъ фискаловъ, кромѣ купеческихъ, выслать въ Москву [1]). Вслѣдъ за тѣмъ вышелъ другой указъ въ томъ-же году, предписавшій „фискаловъ, которые были изъ шляхетства, годныхъ опредѣлить въ военную службу и къ дѣламъ, куда кто достоинъ, а негодныхъ, написавъ въ валовой списокъ, отпустить домой." „А которые изъ годныхъ бываютъ люди боярскіе написать въ солдаты, а негодныхъ представить въ Нашъ Верховный Тайный Совѣтъ [2])."

Такъ окончило свое 18-лѣтнее существованіе это учрежденіе Петра В. Послѣ этого, мѣсто провинціалъ-фискаловъ, вначалѣ царствованія Анны Іоанновны, заняли *губернскіе прокуроры.*

Въ самый годъ вступленія своего на престолъ, императрица Анна Іоанновна, манифестомъ отъ 2 окт. 1730 г., подтвердила учрежденіе Петра В.—какъ генералъ-и оберъ-прокурора, такъ и всѣхъ прочихъ прокуроровъ—въ коллегіяхъ и другихъ судебныхъ мѣстахъ [3]). Указомъ же отъ 2 апр. 1731 г. учреждены прокуроры и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ—*губернскіе прокуроры* [4]).

Предметы надзора губернскаго прокурора состояли въ слѣдующемъ: указъ 1731 г. предписывалъ имъ имѣть неослабный надзоръ за правильнымъ сборомъ казенныхъ доходовъ, податей „безъ доимокъ" и вообще за соблюденіемъ во всякихъ „окладахъ" и подрядахъ, выгодъ казны. Указъ 1733 г. подробнѣе опредѣлилъ предметы надзора губернскаго прокурора. Ему предписывалось наблюдать:

1) За губернаторомъ съ товарищами, чтобы они исполняли свою должность добросовѣстно и согласно съ регламентомъ „развѣ какая причина помѣшаетъ, то все записывать въ журналъ свой."

---

¹) П. С. З. N. 5431.— ²) П. С. З. N. 5494.— ³) П. С. З. N. 5625.— ⁴) П. С. З. N. 5736.

2) Чтобы губернаторы съ товарищами имѣли окладную книгу о всѣхъ доходахъ своей губерніи.

3) Прокурору порученъ надзоръ за нелицемѣрнымъ правосудіемъ въ судахъ и расправахъ и за скорымъ рѣшеніемъ губернаторомъ и воеводами колодничьихъ дѣлъ, съ которыхъ они должны были прокурору давать копіи.

4) Прокуроръ долженъ былъ смотрѣть за тѣмъ, чтобъ губернаторъ и воеводы не употребляли на собственныя работы крестьянъ и колодниковъ, для этого онъ имѣлъ на своемъ столѣ статейные списки о всѣхъ колодникахъ, ежедневно ихъ разсматривая [1]). Въ 1773 г. подтверждено было губернскимъ прокурорамъ наблюдать за скорѣйшимъ исполненіемъ какъ всѣхъ дѣлъ вообще, такъ и въ особенности дѣлъ касающихся казеннаго интереса [2]).

Сущность власти опредѣлялась слѣдующимъ образомъ: указъ 1733 г. постановлялъ—

1) Губернскій прокуроръ долженъ былъ освѣдомляться у тѣхъ, кому даны указы, объ ихъ исполненіи или неисполненіи, и по какой причинѣ—по небрежности или невозможности—они не исполнены. Обо всемъ этомъ онъ доносилъ губернатору и его товарищамъ. Для этого онъ имѣлъ книгу, на одной сторонѣ которой записывалъ, какого числа извѣстный указъ состоялся, а на другой—когда и что по тому указу исполнено или же не исполнено.

2) Если губернскій прокуроръ замѣчалъ въ судахъ и расправахъ какое-нибудь неправосудіе, то „предлагалъ губернатору съ товарищи, а если они не послушаютъ, то губернскій прокуроръ доносилъ объ этомъ дѣлѣ протестаціею генералъ-прокурору.“ Но прежде губернаторъ съ товарищами могъ взять протестъ прокурора на разсмотрѣніе, и ежели все-таки оставался при своемъ мнѣніи, то писалъ объ этомъ, съ изъясненіемъ причинъ, въ сенатъ. Прокурорская про-

---

[1]) П. С. З. N. 6475, п. 1, 2, 3, 5, 6.— [2]) П. С. З. N. 14086, п. 8.

тестація разсматривалась въ той коллегіи, къ которой она относилась, а губернаторское донесеніе—въ сенатѣ.

3) Губернскій прокуроръ, чтобы не *обезчестить напрасно* губернатора, долженъ былъ поступать осторожно: прежде отправленія своего протеста, онъ обязанъ былъ съ кѣмъ-нибудь посовѣтоваться,— и тогда только доносилъ, когда видѣлъ, что онъ дѣйствительно правъ. Но ни въ какомъ случаѣ онъ не долженъ былъ мѣшкать болѣе трехъ дней.

4) Если губернскій прокуроръ дѣлалъ на кого-нибудь несправедливый доносъ, но безъ умысла, то его никто не могъ обвинять „понеже лучше доношеніемъ ошибиться, нежели молчаніемъ." Но если такіе ложные доносы часто повторялись, то прокуроръ подвергался извѣстному штрафу.

5) Если губернскій прокуроръ совершалъ самъ преступленіе противъ своей должности, то онъ подвергался или смертной казни, или ссылкѣ на каторгу съ вырѣзаніемъ ноздрей.

6) Относительно отчетности губернскихъ прокуроровъ было положено, чтобы они присылали въ сенатъ по третямъ года рапорты о количествѣ рѣшенныхъ колодничьихъ дѣлъ и числѣ освобожденныхъ о количествѣ рѣшенныхъ колодничьихъ дѣлъ и числѣ освобожденныхъ по нимъ колодниковъ, такъ и о количествѣ дѣлъ нерѣшенныхъ и числѣ неосвобожденныхъ по нимъ колодниковъ [1]). При Елизаветѣ Петровнѣ, въ 1756, порядокъ отчетности губернскихъ прокуроровъ былъ нѣсколько измѣненъ: прокуроры изъ губерній должны были присылать рапорты о времени пріѣзда и выѣзда присутствующихъ, о числѣ рѣшенныхъ дѣлъ и о колодникахъ, означая мужескій и женскій полъ отдѣльно—и не по третямъ года, но ежемѣсячно [2]). При Екатеринѣ II, по случаю замѣченныхъ ею безпорядковъ и ссоръ между чиновниками нѣкоторыхъ присутственныхъ мѣстъ, изданъ былъ въ 1765 г. указъ о существѣ обязанностей чиновниковъ и прокуроровъ, которымъ еще точнѣе опредѣлена была сущность власти губернскаго прокурора [3]). Въ 1766 г. опредѣлено было: канцелярскихъ служителей,

---

[1]) П. С. З. N. 14086.— [2]) П. С. З. N. 10.657.— [3]) П. С. З. N. 12.537.

опредѣленныхъ къ прокурорскимъ дѣламъ, ни въ какомъ случаѣ не отрѣшать отъ службы, безъ согласія самихъ прокуроровъ. Число канцелярскихъ служителей при прокурорѣ назначено было въ томъ же году: по одному канцеляристу и одному копіисту [1]).

Отношеніе губернскаго прокурора *къ властямъ губернскимъ* же было съ точностію и подробностію опредѣлено. Указъ 1733 г. слѣдующимъ образомъ установилъ отношеніе его къ губернской канцеляріи: губернскій прокуроръ имѣетъ право осматривать въ губернской канцеляріи все то, что пожелаетъ, и секретари безпрекословно должны были показывать ему всѣ дѣла, не донося ни губернатору, ни его товарищамъ. О дѣлахъ-же, которыя были вершены вовремя отсутствія губернскаго прокурора, секретари должны были ему объявлять [2]). Указомъ 1767 г. было опредѣлено, что никакое опредѣленіе губернскаго присутственнаго мѣста не имѣетъ дѣйствія, пока прокуроръ не просмотритъ его и не объявитъ своего согласія [3]).

б) *Надзоръ временный* и *періодическій* производился *сенаторами*, которымъ поручалось обревизованіе извѣстныхъ губерній. Начало свое онъ получилъ въ 1722 г., когда государь указалъ „для смотрѣнія всякихъ дѣлъ въ губерніяхъ и провинціяхъ, чтобъ во всякихъ дѣлахъ была правда" ежегодно посылать сенатора, а при немъ по одному человѣку изъ каждой коллегіи [4]). Указъ не опредѣлилъ обязанностей этихъ послѣднихъ при обревизованіи губерніи. Впрочемъ, изъ инструкціи члену коммерцъ-коллегіи, назначенному при ревизующемъ сенаторѣ, въ 1723 г., видно, что они должны были смотрѣть, исполняются-ли указы, относящіеся къ каждой коллегіи [5]).

Таково было происхожденіе и историческое развитіе надзора за губернскимъ управленіемъ въ 18 ст., до 1775 г. Дальнѣйшая судьба надзора насъ не касается: задача наша ограничивается разсмотрѣніемъ историческаго развитія губернскаго управленія до

---

[1]) П. С. З. N. 12 565. – [2]) П. С. З. N. 6475.— [3]) П. С. З. N. 12.867 — [4]) П. С. З. N. 3931.— [5]) П. С. З. N. 4404.

1775 года. Мы слѣдили преимущественно за развитіемъ устройства высшей областной инстанціи, касаясь по необходимости въ нѣкоторыхъ мѣстахъ и низшихъ ступеней управленія. Такъ мы должны были дѣлать при разсмотрѣніи предметовъ вѣдомства губернской канцеляріи—дѣлъ судебныхъ, полицейскихъ и финансовыхъ. Изданіе учрежденія о губерніяхъ, 7 ноября 1775 г., замыкаетъ разсматриваемый нами моментъ въ историческомъ развитіи отечественнаго областнаго управленія: отъ него идетъ другой періодъ—система областнаго управленія, существующая и понынѣ, проникнутая началами административной централизаціи и правительственной опеки. Нашимъ блѣднымъ историческимъ очеркомъ мы желали выставить на видъ необходимость изученія предшествующихъ формъ нашей областной администраціи для отчетливаго пониманія формъ современныхъ, ежечасно ожидающихъ реформы.

ПОЛОЖЕНІЯ.

1. Областное управленіе 17 вѣка (воеводское) по характеру своему было военно-фискальное, по устройству бюрократически-децентрализованное. Областное управленіе настоящаго времени (губернаторское), проникнутое характеромъ гражданско-благоустройственнымъ, въ устройствѣ своемъ запечатлѣно началами административной централизаціи.

2. Областное управленіе 18 вѣка — до учрежденія губерній (губернаторское въ высшихъ инстанціяхъ, воеводское — въ низшихъ) въ характерѣ своемъ постепенно проникалось духомъ гражданско-благоустройственнымъ, устройство-же его опредѣлялось мало-по-малу слагавшейся системой административной централизаціи.

3. Новый характеръ областнаго управленія, новыя начала въ его устройствѣ, опредѣлялись другими цѣлями правительства центральнаго — стремленіемъ къ благоустройству общественному.

4. Состояніе общества въ 18 столѣтіи — его неспособность къ самоуправленію, безучастіе къ интересу общему — обусловливало развитіе правительственной опеки (tutelle administrative), правительственная опека установливала преобладаніе бюрократіи, преобладаніе бюрокра-

тiи вызывало необходимость въ административной централизацiи.

5. Отдѣленiемъ селъ отъ городовъ въ 1699 году и двумя административными дѣленiями Петра В. — 1708 и 1719. — открылся новый перiодъ въ историческомъ развитiи отечественнаго областнаго управленiя, оканчивается же онъ учрежденiемъ губернiй 7 ноября 1775 года.

6. Административное дѣленiе Петра В. — плодъ военныхъ и финансовыхъ соображенiй преобразователя: губернiи имъ введенныя — искусственные административные районы, болѣе приближающiеся къ департаментамъ французскимъ, чѣмъ къ графствамъ Англiи. Постоянное измѣненiе этихъ административныхъ районовъ, искусственное и нерацiональное распредѣленiе правительственныхъ средоточiй, мѣшало образованiю мѣстныхъ союзовъ.

7. Реформы Петра В. въ областномъ управленiи не были проникнуты органическимъ характеромъ. Представляя попытку примѣнить шведскiй уставъ „къ ситуацiи Россiйскаго Государства", онѣ недолго держались на практикѣ, и результатомъ ихъ была только систематизацiя тѣхъ формъ областнаго управленiя, которыя существовали въ 17 вѣкѣ.

8. Замѣчательнѣйшая изъ реформъ — отдѣленiе власти судебной отъ правительственной; но невполнѣ отдѣленная Петромъ В., судебная власть опять слилась съ властiю правительственной въ 1727 году.

9. Учрежденiе губернiй представляетъ новую попытку отдѣлить власть судебную отъ правительственной, но цѣли своей оно не достигаетъ: въ административной системѣ настоящаго времени все - таки проглядываетъ за-

висимость власти судебной отъ правительственной — косвенная, а подчасъ и прямая. Принципъ безсмѣнности магистратуры совершенно чуждъ организаціи отечественной юстиціи.

10. Областное управленіе, введенное учрежденіемъ губерній въ 1775 г., было подготовлено предшествовавшей исторіей, но на него могли имѣть вліяніе и тѣ административныя теоріи, которыя провозглашались замѣчательнѣйшими публицистами 18 вѣка: энциклопедистами французскими, камералистами нѣмецкими, физіократическими послѣдователями Кенэ.

11. Между прочимъ и подъ вліяніемъ этихъ теорій установливалась система административной централизаціи и правительственной опеки во всѣхъ государствахъ западной Европы, кромѣ Англіи, гдѣ развивалось самоуправленіе графствъ (Shires) и Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ, преимущественно въ новой Англіи, развивалось самоуправленіе общинъ (townships).

12. Настоящее время — время господства другихъ административныхъ теорій, замѣчательнѣйшими поборниками которыхъ, изъ континентальныхъ публицистовъ, являются Токвилль и Гнейстъ. Въ государствахъ-же, гдѣ развилась строгая система административной централизаціи, проглядываетъ стремленіе къ ея ослабленію: это особенно замѣтно въ постоянно выходящихъ въ послѣднее время общинныхъ уставахъ Германіи, стремящихся къ возстановленію самодѣятельности общинъ (Wiederbelebung der G. Körper).

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Стр.		*Строка.*		*Напечатано.*		*Читай.*
VIII	сверху	5	—	интерессами	—	интересами
2	снизу	13	—	которыя	—	которые
2	снизу	9	—	дѣтельности	—	дѣятельности
16	снизу	3	—	18 3 г.	—	1853 г.
26	снизу	7	—	Величія	—	Величества
27	снизу	5	—	sucial	—	social
29	снизу	1	—	XXX	—	XXXI
32	снизу	5	—	слова	—	слава
33	снизу	3	—	приписанной	—	приписанный
34	снизу	21	—	увеличивалась	—	увеличивались
35	снизу	3	—	угрожденія	—	учрежденія
38	снизу	1	—	новая	—	Новая
42	снизу	8	—	пресоединенная	—	присоединенная
43	прим.	2	—	тамже-же	—	тамъ-же
43	сверху	4	—	админастрація	—	администрація
50	снизу	8	—	тольто	—	только
55	снизу	12	—	райономъ	—	районамъ
68	снизу	10	—	5)	—	4)
—	снизу	8	—	6)	—	5)
100	сверху	18	—	админустраціей	—	администраціей
100	сверху	22	—	криказы	—	приказы
114	сверху	1	—	ребуя	—	требуя
117	снизу	7	—	боло	—	было
122	сверху	4	—	дѣлалалась	—	дѣлалась
124	сверху	7	—	учрежнены	—	учреждены
126	сверху	4	—	втараго	—	втораго
134	снизу	6	—	кянцеляріи	—	канцеляріи
143	снизу	12	—	страненія	—	устраненія

ПОЛОЖЕНІЯ, ИЗВЛЕЧЕННЫЯ ИЗЪ СОЧИНЕНІЯ

ДВОРЯНСТВО ВЪ РОССІИ ОТЪ НАЧАЛА 18 В.

ДО ОТМѢНЫ КРѢПОСТНАГО ПРАВА,

КОТОРЫЯ ПУБЛИЧНО БУДЕТЪ ЗАЩИЩАТЬ

Профессоръ Императорскаго Университета Св. Владиміра,

А. В. Романовичъ-Славатинскій,

для полученія степени доктора государственнаго права.

КІЕВЪ.

ВЪ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ ТИПОГРАФІИ.

1870.

[illegible]

I. Отличительная черта нашего [illegible] дворянства, сравнительно съ дво-рянствомъ западной Европы, состоитъ [illegible] томъ, что у насъ оно всегда было установленіемъ политическимъ, [illegible] сообразно по-требностямъ государства и интере[illegible] правительства.

II. Дворянство, какъ сословіе, [illegible] кладается у насъ сначала 16 [illegible] изъ верхнихъ чиновныхъ люде[illegible] съ которымъ присоединялись позже чины военные и гражданскіе, [illegible] о разныхъ основаніяхъ, окончательно же формируется оно въ [illegible] благородное и организован-ное только [illegible] сословіе жалов[illegible] грамотой 1785 г.

III. Послѣдствіе такого образова[illegible] дворянство сливается съ офи-церствомъ и бюрократіей—въ одинъ [illegible] не обособленный разрядъ вошли и фамиліи породныя и фамиліи [illegible] званія. Это прямо съ раз-двоеніе сословія, которое проходитъ [illegible] всю его исторію и съ особенной силой отражается на его [illegible] корпоративной жизни; родовое дворянство стремится выдѣ[illegible] въ аристократію, оконча-тельно формирующуюся вслѣдъ 18 в. [illegible] вліяніемъ понятій и воз-зрѣній французской легитимистской [illegible] эмиграціи, и отдѣляется отъ дворянства рядоваго.

IV. Воззрѣніе дворянства на себя [illegible] на сословіе благородное, а на другіе общественные классы, [illegible] на подлые—другой кости и крови—не національное, но прививное [illegible] развившееся втеченіе 18 в., подъ вліяніемъ западно-европейскихъ [illegible] теорій, которыхъ слѣ-дованіе всегда было правительство, [illegible] проводниками всегда были у насъ нѣмецкое полестское и рыцар[illegible] остзейское.

V. Ближайшее и непосредственное [illegible] піе польскихъ дворянскихъ теорій было въ шляхетство малороссійс[illegible] шляхетство это возникаетъ въ 18 в. изъ малороссійской старшины [illegible] фактической узурпаціи, которая нашла себѣ юридическую санк[illegible] распространеніи на мало-россійское шляхетство жалованной гра[illegible] 1785 г.

VI. Коренныя національныя основы нашего общественнаго строя —*чисто демократическія*, на единеніи безсословнаго земства и неограниченнаго самодержца земли русской опирающіяся.

VII. Главное содержаніе исторіи русскаго дворянства заключается въ тѣхъ повинностяхъ, которыя на немъ лежали. Дворянскія права *октроировались*, какъ воздаяніе за дворянскія обязанности, и не имѣли поэтому, юридическаго основанія, но только политическое. Мотивъ имущественныхъ отношеній дворянства былъ государственный: главный источникъ дворянскихъ состояній—пожалованія монархами всероссійскими.

VIII. Логическимъ послѣдствіемъ отмѣны обязательной службы дворянства въ 1762 г. и жалованной грамоты 1785 г. должно было быть освобожденіе крестьянъ отъ обязательной службы помѣщикамъ и жалованная имъ грамота. Но важность этой мѣры, нерѣшительность правительства, несовершенство средствъ управленія и неразвитость самого дворянства задержали осуществленіе ея на цѣлое столѣтіе.

IX. Мотивъ установленія крѣпостной зависимости былъ *государственный*, но детальное ея развитіе совершалось *фактически*, подъ господствомъ своекорыстныхъ интересовъ и самоуправства помѣщиковъ. Законодательство по крѣпостному праву носило фрагментарный, казуистическій характеръ, а слѣдствіемъ того было, что положеніе крѣпостныхъ крестьянъ въ жизни было гораздо хуже ихъ положенія по закону.

X. Вопросъ о правомѣрности крѣпостнаго права могъ быть возбужденъ впервые только по отмѣнѣ обязательной службы дворянства. Послѣ перваго возбужденія, вопросъ этотъ былъ предметомъ страстнаго спора между аблюціонистами и крѣпостниками въ продолженіе цѣлаго столѣтія. Въ этомъ спорѣ правительство, не смотря на свою нейтральность, всегда было болѣе аболюціонистическое, а дворянство болѣе крѣпостническое.

XI. При разобщеніи интересовъ царскихъ чиновныхъ людей въ 17 ст., между ними не могло существовать солидарныхъ мѣстныхъ корпоративныхъ связей, а вслу того и мѣстныхъ землевладѣльческихъ обществъ, потребность въ организаціи которыхъ начинаетъ чувствоваться по отмѣнѣ обязательной службы.

XII. Екатерина II старается удовлетворить жалованной грамотой этой потребности: она организуетъ дворянскія общества, налагая на

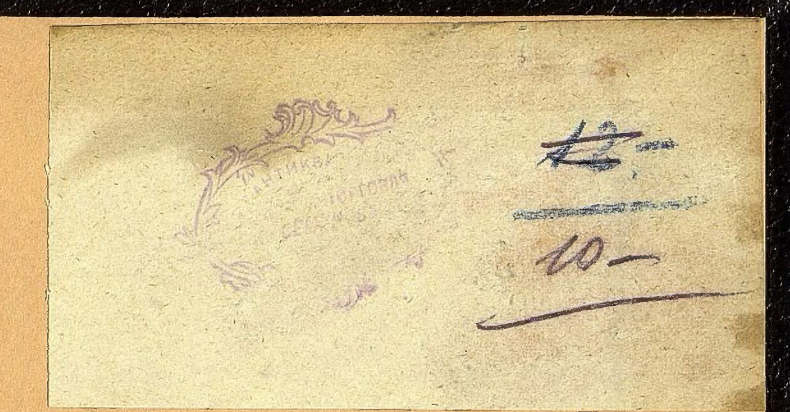
нимъ службу въ обычномъ пути и полковія [illegible] иные служба чиновничества являлась, такимъ образомъ, не безразличною самоопредѣленіемъ, но подобіемъ прямой обязательной службѣ [illegible], изъ которой [illegible] [illegible]. При отправленіи этой новой служ[illegible] являются двоякія злоупотребленія [illegible] [illegible], обязательное отъ дворянской службы.

XIII. Прежде нецентралистическихъ судебъ исторіи, всѣ общественные классы, въ которые исторически развивался народъ русскій, одинаково служили великому дѣлу созиданія и устроенія родной земли. Въ служеніи этомъ могло быть отличіе, но только количественное, а не качественное. Крестьянство, православное духовенство, московскіе дьяки и петербургская бюрократія, торговые и промышленные классы, служили родной землѣ такую же почетную службу, какъ и служилые люди, а потомъ дворянство. Жертвами и [illegible] въ судьбу исторіи родной земли всѣ общественные классы русскіе одинаково могутъ гордиться, такъ какъ всѣ они съ одинаковымъ благородствомъ исполняли въ самыя многотрудныя минуты отечественныя обязанности гражданина.

А. Ром[illegible] Славатинскій.

По опредѣленію юридическаго факультета печатать дозволяется.
24 августа 1870 г.

Деканъ [illegible]. *Незабитовскій.*


10-


ИЗДАТЕЛЬСТВО
№
Магазин № 1

